752 — 113



100

752-

113

В. Земцевъ

Къ вопросу о земскомъ самоуправленіи въ Прибалтійскомъ краѣ



Рига 1909

Типо-литографія И. Альксне, Рига, Елисаветинская ул. № 16

752—113

56171/ф

VALSTS BIBLIOTEKA

В. Земцевъ

Къ вопросу о земскомъ самоуправленіи въ Прибалтійскомъ краѣ

Рига 1909

Типо-литографія И. Альксне, Рига, Елисаветинская ул. № 16



Переводъ на другіе языки допускается только съ разрѣшенія автора

Государ. публичная
Историческая
Библиотека РСФСР
№ 22067 1965

Предлагаемыя здѣсь вниманію читателя двѣ статьи, о земскомъ проектѣ Особаго Совѣщанія при вр. Прибалтійскомъ генералъ-губернаторѣ и объ организаціи мелкой земской единицы въ Прибалтійскомъ краѣ, касаются жгучаго въ настоящій моментъ вопроса о введеніи въ Прибалтійскомъ краѣ самоуправленія. События недавняго прошлаго, такъ ярко обнаружившія недостатки и неустройства мѣстной жизни, настойчиво указываютъ на необходимость скорѣйшаго удовлетворенія назрѣвшихъ потребностей. Высочайшимъ указомъ отъ 28 ноября 1905 года, вмѣстѣ съ учрежденіемъ въ Прибалтійскомъ краѣ должности временнаго генералъ-губернатора, было предписано образовать при немъ Особое Совѣщаніе для разработки законодательныхъ предположеній по всѣмъ мѣстнымъ вопросамъ и въ частности о введеніи въ краѣ земскаго самоуправленія, объ улучшеніи быта крестьянъ, о реформахъ приходскихъ учрежденій и школьной. Среди вопросовъ, разсмотрѣнныхъ Особымъ Совѣщаніемъ, вопросъ о введеніи земскаго самоуправленія несомнѣнно занимаетъ одно изъ первыхъ мѣстъ и отъ болѣе или менѣе удачнаго разрѣшенія его въ значительной степени зависитъ направленіе будущей жизни въ Прибалтійскомъ краѣ. Поэтому мнѣ казалось цѣлесообразнымъ познакомить читателя съ особенностями принятаго Особымъ Совѣщаніемъ проекта уѣздныхъ и губернскихъ земскихъ учрежденій, а затѣмъ болѣе подробно остановиться на внесенныхъ въ означенное Совѣщаніе проектахъ преобразованія волостного устройства. Если волость съ ея земскими функціями уже въ настоящее время является мелкою единицей самоуправленія и если при введеніи земскихъ учрежденій она по необходимости должна будетъ въ томъ или другомъ видѣ войти въ общую систему

этихъ учрежденій въ качествѣ мелкой земской единицы, то вопросъ о будущей ея организаціи пріобрѣтаетъ не только теоретическій, но и серьезный практическій интересъ. Выяснить значеніе для мѣстной жизни того или другого рѣшенія вопросовъ, связанныхъ съ организаціей мелкой земской единицы, является цѣлью второй изъ нижепомѣщенныхъ статей.

Февраль 1909 г.

В. Земцевъ

О земскомъ проектѣ Особаго Совѣщанія при вр. Прибалтійскомъ генералъ-губернаторѣ.

Особому Совѣщанію при вр. Прибалтійскомъ генералъ-губернаторѣ предстояла серьезная задача разработки законодательныхъ предположеній по мѣстнымъ вопросамъ. Въ виду сложности работы было найдено желательнымъ образовать въ каждой изъ трехъ прибалтійскихъ губерній и на островѣ Эзелѣ, подъ предсѣдательствомъ губернаторовъ, особыя подготовительныя комиссіи для обсужденія вопросовъ, намѣченныхъ Высочайшимъ указомъ 28 ноября 1905 г.

Между другими проектами, подготовительными комиссіями были выработаны также проекты самоуправленія, которые и были внесены на разсмотрѣніе Особаго Совѣщанія при генералъ-губернаторѣ. Послѣднее въ засѣданіяхъ отъ 16—20 іюля 1907 года приняло въ главныхъ чертахъ проектъ, выработанный Лифляндскою подготовительною комиссіею, отклонивъ притомъ предложеніе Эстляндскаго предводителя дворянства барона Деллингсгаузена, состоявшее въ томъ, чтобы при выборахъ въ уѣздное земское собраніе избирательному собранію среднихъ и мелкихъ землевладѣльцевъ была предоставлена одна треть общаго числа гласныхъ, а остальныя $^{2}/_{3}$ были распредѣлены между избирательными собраніями крупныхъ землевладѣльцевъ съ одной стороны и торгово-промышленнаго класса съ другой, пропорціонально съ земскими сборами, уплачиваемыми обоими этими собраніями. Такъ какъ избирательное собраніе торгово-промышленнаго класса уплачиваетъ значительно меньше земскихъ сборовъ, чѣмъ собраніе крупныхъ землевладѣльцевъ, то было ясно, что предложеніе барона Деллингсгаузена клонится къ обезпе-

ченію за крупными землевладѣльцами абсолютнаго большинства голосовъ въ уѣздномъ земскомъ собраніи. Предложеніе это въ концѣ концовъ, 12 голосами противъ 10, было отклонено.

Если такимъ образомъ среди одной части членовъ Особаго Совѣщанія съ такою откровенностью обнаружилась тенденція, въ корнѣ подрывающая значеніе реформы земскаго самоуправленія, то мы вправѣ спросить себя, въ какой мѣрѣ соотвѣтствуетъ мѣстнымъ нуждамъ и потребностямъ принятый Особымъ Совѣщаніемъ проектъ земскаго самоуправленія?

Прежде всего слѣдуетъ обратить вниманіе на то, что проектъ подписанъ, кромѣ предсѣдателя Совѣщанія, вр. Прибалтійскаго генералъ-губернатора барона Меллеръ-Закомельскаго, выборными представителями отъ населенія: 8 отъ дворянъ, 8 отъ крестьянъ и 6 отъ городовъ Риги, Ревеля и Митавы, причемъ изъ этихъ 6 представителей отъ городовъ 3 принадлежали къ дворянскому сословію и 2 къ крупной городской буржуазіи. Такимъ образомъ, въ зависимости отъ соціальнаго положенія членовъ Особаго Совѣщанія, большинство въ немъ образовалось изъ 11 дворянъ и 2 представителей крупной буржуазіи, въ меньшинствѣ же остались 8 представителей отъ крестьянъ, къ которымъ иногда примыкалъ 1 представитель отъ городовъ.

Въ отдѣлѣ объ уѣздномъ земскомъ собраніи, въ § 5, говорится, что число гласныхъ уѣзднаго земскаго собранія опредѣляется для каждаго уѣзда, сообразно съ мѣстными условіями, по расчету одного гласнаго на каждыя 2—4 тысячи жителей. Слѣдовало бы поэтому ожидать, что всѣ главнѣйшія группы населенія, въ той или другой пропорціи, будутъ имѣть своихъ представителей въ земскомъ собраніи. Однако изъ дальнѣйшихъ опредѣленій о составѣ уѣзднаго земскаго собранія оказывается, что такое предположеніе ошибочно: самая большая часть сельскаго населенія, именно безземельное крестьянское населеніе, равняющееся въ Лифляндской губерніи почти 3/4 всего сельскаго крестьянскаго населенія, никакихъ представителей въ уѣздномъ земскомъ собраніи не имѣетъ. Но почему въ такомъ



случаѣ число гласныхъ уѣзднаго земскаго собранія, выбираемыхъ изъ болѣе имущественныхъ классовъ населенія, ставится въ зависимость отъ общаго числа жителей? Зачѣмъ понадобилась подобная фикція, вызывающая представленіе о томъ, будто бы въ земскомъ самоуправленіи будетъ имѣть своихъ представителей все населеніе края?

Изъ дальнѣйшихъ опредѣленій видно, что въ основу избирательныхъ правъ положенъ смѣшанный сословно-имущественный цензъ, причемъ составителями проекта, какъ и слѣдовало ожидать, даются особыя преимущества дворянскому сословію.

Въ *уѣздномъ* земствѣ не участвуютъ гласные отъ городовъ, что видно уже изъ ст. I и II общихъ положеній, согласно которымъ „во вновь учреждаемыхъ органахъ земскаго самоуправленія участвуютъ только лица, уплачивающія сборы въ пользу губернскихъ или уѣздныхъ земскихъ учрежденій", причемъ „города, управляемые на основаніи общаго городового положенія, а также города, указанные въ особомъ росписаніи, управляемые на основаніи упрощеннаго городового положенія, въ уѣздныхъ земскихъ сборахъ не участвуютъ." Въ пользу же *губернскаго* земства въ городахъ взимаются извѣстные сборы. Согласно съ этимъ, въ губернскомъ земскомъ собраніи, наравнѣ съ гласными отъ уѣздовъ, избираемыми уѣздными земскими собраніями, участвуютъ избираемые городскими думами гласные отъ городовъ (§§ 43—45). Отсутствіе же въ уѣздномъ земскомъ собраніи гласныхъ отъ городовъ уменьшаетъ въ этомъ собраніи значеніе среднихъ слоевъ населенія, а это обстоятельство, въ связи съ предпринятымъ дѣленіемъ избирателей на три избирательныхъ собранія и способомъ распредѣленія между ними числа гласныхъ, вліяетъ на составъ уѣзднаго земскаго собранія въ смыслѣ предоставленія въ немъ преувеличеннаго, если не рѣшающаго значенія сословно-дворянскимъ интересамъ.

Выдѣлить въ особыя земскія единицы можно было бы только нѣсколько болѣе крупныхъ городовъ: г. Ригу, съ населеніемъ въ 287000 жителей, въ самостоятельную губернскую земскую единицу, а города Юрьевъ (42000 жителей), Ревель (65000 ж.), Либаву (64000 ж.) и

Митаву (35000 ж.) — въ самостоятельныя уѣздныя земскія единицы, посылающія извѣстное число гласныхъ въ губернское земское собраніе. Для выдѣленія изъ уѣздной земской организаціи остальныхъ городовъ, съ сравнительно небольшимъ числомъ жителей, не имѣется достаточныхъ основаній, такъ какъ въ этихъ городахъ не имѣется какихъ либо особыхъ интересовъ, оправдывающихъ исключеніе ихъ изъ обще-уѣзднаго земскаго хозяйства.

Для производства выборовъ уѣздныхъ гласныхъ образуются три избирательныхъ собранія.

Согласно § 8, „въ первое избирательное собраніе входятъ владѣльцы всѣхъ дворянскихъ вотчинъ и владѣльцы земельныхъ недвижимостей, оцѣненныхъ для взиманія земскихъ сборовъ не ниже 15000 руб., и по площади, въ одной ипотечной единицѣ, не менѣе 200 десятинъ, а по острову Эзелю не менѣе 160 десятинъ. (Всѣ представители крестьянъ высказались за размѣръ площади въ 100 десятинъ).“

Этими постановленіями, конечно, затрудняется доступъ въ первое избирательное собраніе лицамъ, не владѣющимъ дворянскими вотчинами, находящимися, какъ извѣстно, главнымъ образомъ въ рукахъ дворянъ, или другою болѣе крупною земельною недвижимостью. Въ Лифляндской губерніи въ выборахъ по этому избирательному собранію едва ли будетъ участвовать кто либо изъ владѣльцевъ крестьянскихъ усадебъ, такъ какъ, по опубликованнымъ А. Тобиномъ свѣдѣніямъ, только немногія крестьянскія усадьбы превышаютъ площадь въ 160 десятинъ.

Если, такимъ образомъ, въ первомъ избирательномъ собраніи будутъ представлены преимущественно сословно-дворянскіе интересы, то правила о выборахъ во второе избирательное собраніе, стремясь къ охранѣ болѣе крупнаго торгово-промышленнаго капитала, тѣмъ самымъ, въ силу мѣстныхъ условій Прибалтійскаго края, опять таки выдвигаютъ на первую очередь тѣ же сословно-дворянскіе интересы.

Согласно § 9, „во второе избирательное собраніе входятъ: а) владѣльцы неземельныхъ недвижимостей, оцѣненныхъ для взиманія земскихъ сборовъ не ниже 750 руб., и б) владѣльцы предпріятій: торговыхъ I—II разрядовъ и

промышленныхъ I—V разрядовъ. (Положеніе о госуд. пром. нал. 1898 года, приложеніе къ ст. 3).

Примѣчаніе. Для островной части Лифляндской губерніи разряды торговыхъ предпріятій I—III, промышленныхъ I—VII."

Въ интересахъ болѣе крупнаго промысловаго капитала предпринято дѣленіе второго избирательнаго собранія на два отдѣленія. Согласно § 13 „для выбора гласныхъ отъ второго избирательнаго собранія образуются два отдѣленія. Въ составъ перваго отдѣленія входятъ владѣльцы неземельныхъ недвижимостей, оцѣненныхъ для взиманія земскихъ сборовъ не ниже 15000 рублей, и владѣльцы торговыхъ предпріятій перваго разряда и промышленныхъ предпріятій I—IV разрядовъ.

Въ составъ второго отдѣленія входятъ уполномоченные владѣльцевъ неземельныхъ недвижимостей, оцѣненныхъ ниже 15000 рублей, но выше 750 руб, и владѣльцы торговыхъ предпріятій второго разряда и промышленныхъ пятаго разряда, избираемые на предварительныхъ съѣздахъ, полагая по одному уполномоченному на каждый полный цензъ явившихся, установленный для участія въ первомъ отдѣленіи второго избирательнаго собранія.

Каждое изъ означенныхъ двухъ избирательныхъ отдѣленій выбираетъ особо причитающееся ему число уѣздныхъ гласныхъ, опредѣляемое согласно размѣру земскихъ сборовъ, уплачиваемыхъ соотвѣтствующими разрядами имуществъ и предпріятій, съ тѣмъ, однако, чтобы каждое отдѣленіе выбирало не менѣе одного гласнаго.

(Представители крестьянъ (8) высказались противъ раздѣленія второго собранія на два отдѣленія)." *)

Въ первомъ отдѣленіи участвуютъ владѣльцы болѣе крупныхъ заводовъ и фабрикъ („владѣльцы неземельныхъ недвижимостей, оцѣненныхъ для взиманія земскихъ сборовъ не ниже 15000 рублей"). Такъ какъ владѣльцами такихъ заводовъ, преимущественно винокуренныхъ и пивоваренныхъ, являются владѣльцы дворянскихъ вотчинъ, то видно, что въ первомъ отдѣленіи, помимо чисто имуще-

*) Текстъ проекта приводится изъ Лифляндскихъ Губернскихъ Вѣдомостей, № 86—1907 г.

ственныхъ интересовъ, выдвинуты на первый планъ сословно-дворянскіе интересы. Если же къ первому отдѣленію отнесены еще торговыя предпріятія I разряда и промышленныя I—IV разряда, то отъ этого дѣло не мѣняется, такъ какъ означенныхъ предпріятій въ уѣздахъ имѣется весьма мало (города въ уѣздныхъ земскихъ выборахъ не участвуютъ); торговыхъ предпріятій перваго разряда, кажется, вовсе не имѣется.

При разсмотрѣніи опредѣленій о составѣ второго отдѣленія второго избирательнаго собранія, является вопросъ, какимъ образомъ въ выборахъ во второмъ отдѣленіи участвуютъ владѣльцы торговыхъ предпріятій II разряда и промышленныхъ V разряда, лично или черезъ уполномоченныхъ? Если слово „владѣльцы“ говоритъ въ пользу личнаго ихъ участія, то редакція этой статьи и общій ея смыслъ заставляетъ насъ принять, что имѣется въ виду ихъ участіе черезъ уполномоченныхъ.

Чьи интересы по преимуществу будутъ представлены во второмъ отдѣленіи второго избирательнаго собранія?

Главное значеніе въ этомъ отдѣленіи будутъ имѣть владѣльцы „неземельныхъ недвижимостей, оцѣненныхъ ниже 15000 рублей, но выше 750 рублей“, т. е. преимущественно владѣльцы фабрикъ и заводовъ, какъ то: кирпичныхъ заводовъ, водяныхъ, вѣтряныхъ и паровыхъ мельницъ, лѣсопиленъ, шерсточесаленъ и прядиленъ, молочныхъ заведеній и сыроваренъ. Эти заводы находятся въ Лифляндской губерніи отчасти на мызной землѣ и принадлежатъ владѣльцамъ дворянскихъ вотчинъ, отчасти же на проданныхъ участкахъ мызной, квотной и крестьянской земли и принадлежатъ среднимъ и мелкимъ землевладѣльцамъ. На заводахъ, принадлежащихъ владѣльцамъ дворянскихъ вотчинъ, послѣдніе или сами производятъ промыселъ или же сдаютъ ихъ арендаторамъ, которые однако въ выборахъ въ уѣздное земское собраніе участвовать не будутъ, такъ какъ устроенныя на этихъ заводахъ промышленныя предпріятія принадлежатъ почти исключительно къ VI—VIII разряду. Въ виду этого получается такое положеніе, что собственники фабричныхъ и заводскихъ зданій — владѣльцы дворянскихъ вотчинъ будутъ участвовать

въ земскихъ выборахъ, лица же, производящія въ этихъ зданіяхъ промыселъ, избирательными правами не будутъ пользоваться. — Въ выборахъ по II отдѣленію второго избирательнаго собранія участвуютъ также владѣльцы промышленныхъ предпріятій V разряда, встрѣчающихся въ уѣздахъ сравнительно рѣдко, владѣльцы торговыхъ предпріятій II разряда, которые въ уѣздахъ принадлежатъ въ большинствѣ случаевъ къ крестьянскому сословію, и пользующіеся по этому отдѣленію избирательными правами уѣздные домовладѣльцы.

Такимъ образомъ и во второмъ отдѣленіи второго избирательнаго собранія за дворянскимъ сословіемъ обезпечено если и не рѣщающее значеніе, то всетаки сильное вліяніе на исходъ выборовъ по этому отдѣленію. Притомъ значеніе крестьянскихъ избирателей по этому отдѣленію ослаблено тѣмъ, что владѣльцамъ торговыхъ предпріятій III и IV разр. и промышленныхъ предпріятій VI—VIII разр. избирательныхъ правъ не предоставлено, несмотря на то, что владѣльцы этихъ предпріятій по всей вѣроятности будутъ уплачивать земскіе сборы.

Каждое отдѣленіе второго избирательнаго собранія выбираетъ не менѣе одного гласнаго, общее же число гласныхъ отъ второго избирательнаго собранія не можетъ превысить одной трети гласныхъ всего уѣзднаго земскаго собранія. Распредѣленіе же гласныхъ между 1 и 2 отдѣленіями второго избирательнаго собранія производится на основаніи размѣра земскихъ сборовъ, уплачиваемыхъ соотвѣтствующими разрядами имуществъ и предпріятій.

Къ третьему избирательному собранію отнесены средніе и отчасти мелкіе землевладѣльцы, къ которымъ принадлежатъ преимущественно владѣльцы крестьянскихъ дворовъ или усадебъ. Согласно § 10, „въ третье избирательное собраніе входятъ: а. владѣльцы всѣхъ земельныхъ недвижимостей, не дающихъ право ихъ владѣльцамъ участвовать въ первомъ избирательномъ собраніи, и б. арендаторы невыдѣленныхъ крестьянскихъ усадебъ.

(Всѣ представители (8) крестьянъ высказались за предоставленіе права участія въ земскомъ самоуправленіи

всѣмъ безъ исключенія лицамъ, уплачивающимъ земскіе сборы въ теченіе не менѣе одного года)."

Здѣсь слѣдуетъ обратить вниманіе на то, что согласно п. б. въ третье избирательное собраніе входятъ только арендаторы невыдѣленныхъ *крестьянскихъ* усадебъ, т. е. арендаторы земельныхъ участковъ крестьянской (повинностной) земли, между тѣмъ какъ арендаторы, даже долгосрочные, квотныхъ земель и „шестой доли" (въ Лифляндской и Эстляндской губ.) избирательными правами не пользуются, несмотря на то, что они, наравнѣ съ владѣльцами крестьянской земли, несутъ всѣ земскія повинности.

Согласно § 14, „для выбора гласныхъ отъ третьяго избирательнаго собранія образуются особые избирательные участки, изъ которыхъ каждый выбираетъ не менѣе двухъ гласныхъ.

Въ избирательныхъ участкахъ гласные избираются собраніемъ, состоящимъ подъ предсѣдательствомъ должностного лица уѣзднаго земства, изъ выборщиковъ, избираемыхъ по два на каждую волость.

Выборщики избираются въ волостяхъ на предварительныхъ избирательныхъ собраніяхъ подъ предсѣдательствомъ волостного старшины.

Въ этихъ предварительныхъ собраніяхъ участвуютъ съ правами личнаго голоса: собственники земельныхъ недвижимостей и арендаторы невыдѣленныхъ крестьянскихъ усадебъ, оцѣненныхъ для взиманія земскихъ сборовъ не ниже 1500 руб., а на островѣ Эзелѣ не ниже 6 эзельскихъ ревизіонныхъ рублей или 900 рублей денежной оцѣнки.

Остальные же избиратели, принадлежащіе къ этому собранію, присылаютъ въ предварительныя избирательныя собранія по одному представителю, который избирается на предварительныхъ сходахъ на каждые 1500 руб. (на островѣ Эзелѣ — каждые 900 руб.) податной земской оцѣнки недвижимыхъ имуществъ, находящихся во владѣніи избирателей, явившихся на предварительный сходъ."

Хотя въ этихъ опредѣленіяхъ и говорится о томъ, что въ выборахъ по третьему избирательному собранію участвуютъ владѣльцы *всѣхъ* земельныхъ недвижимостей, не дающихъ право ихъ владѣльцамъ участвовать въ первомъ

избирательномъ собраніи, однако, это не такъ: значительная часть мелкихъ землевладѣльцевъ окажется лишенною избирательныхъ правъ. Согласно примѣчанію къ п. в. § 48, обложенію земскими сборами не подлежатъ недвижимыя имущества податной цѣнности ниже 250 руб., а на островѣ Эзелѣ ниже 150 руб. Въ Лифляндской губерніи имѣется 1231 солдатскій участокъ (въ среднемъ около 1,36 дес. каждый), податная цѣнность которыхъ не будетъ достигать 250 руб. Равнымъ образомъ значительная часть мелкихъ владѣній (бобыльскихъ участковъ), которыхъ въ Лифляндской губерніи имѣется 6370 (въ среднемъ около 4,4 дес. каждый), будетъ оцѣнена ниже 250 руб.; владѣльцы ихъ не будутъ платить земскихъ сборовъ и не будутъ пользоваться избирательными правами. Если число отдѣльныхъ крестьянскихъ владѣній въ Лифляндской губерніи, согласно Г. А. Давыдову, принять въ 51465, то оказывается, что прибл. 14,7 % крестьянскихъ землевладѣльцевъ не будетъ пользоваться избирательными правами.

§ 15 проекта устанавливается, между прочимъ, что лица, владѣющія въ предѣлахъ уѣзда имуществомъ, дающимъ право на участіе въ нѣскольскихъ избирательныхъ собраніяхъ, участвуютъ только въ одномъ изъ нихъ *по своему выбору*. Въ силу этой статьи тѣ землевладѣльцы, которые въ то же время являются владѣльцами заводскихъ зданій или торгово-промышленныхъ предпріятій, дающихъ право на участіе въ выборахъ, получаютъ возможность участвовать во второмъ избирательномъ собраніи, не нанося притомъ никакого ущерба первому или третьему избирательнымъ собраніямъ, избирающимъ равное число гласныхъ.

Какимъ же образомъ и на основаніи какихъ признаковъ распредѣляется число гласныхъ между этими тремя избирательными собраніями?

Согласно § 11, принятому 12 голосами противъ 10, „первому и третьему избирательнымъ собраніямъ предоставляется равное число гласныхъ, число же гласныхъ отъ второго избирательнаго собранія должно быть опредѣляемо соразмѣрно суммѣ земскихъ сборовъ, уплачиваемыхъ въ

подлежащемъ уѣздѣ избирателями второго собранія съ одной стороны и избирателями перваго и третьяго собраній съ другой стороны, съ тѣмъ, однако, чтобы число гласныхъ отъ второго избирательнаго собранія было не свыше одной трети гласныхъ уѣзднаго собранія и не менѣе двухъ."

Изъ этого видно, что при опредѣленіи числа гласныхъ отъ каждаго изъ трехъ избирательныхъ собраній Особое Совѣщаніе не руководствовалось какимъ либо опредѣленнымъ принципомъ. Механическимъ образомъ постановлено, что 1 и 3 избирательное собраніе, другими словами, крупные землевладѣльцы съ одной стороны и средніе и мелкіе съ другой, избираютъ равное число гласныхъ, независимо ни отъ размѣра или оцѣночной стоимости ихъ владѣній, ни отъ суммы уплачиваемыхъ ими земскихъ сборовъ; напротивъ, число гласныхъ 2 собранія опредѣляется въ зависимости какъ отъ суммы уплачиваемыхъ избирателями этого собранія земскихъ сборовъ, такъ и отъ общаго числа гласныхъ 1 и 3 собраній, причемъ предпринято еще дѣленіе избирателей 2 собранія на два отдѣленія, каждое изъ коихъ выбираетъ не менѣе одного гласнаго.

Полагаетъ ли Особое Совѣщаніе, что крупная земельная собственность съ одной стороны и средняя и мелкая съ другой распредѣлена поровну или что обѣ эти категоріи земли будутъ уплачивать земскіе сборы въ равномъ размѣрѣ? Въ Лифляндской губерніи, по крайней мѣрѣ, размѣръ обоихъ этихъ категорій земли не одинаковъ. Такъ, напримѣръ, согласно свѣдѣніямъ, опубликованнымъ А. Тобиномъ, въ собственности крестьянъ материковой части Лифляндской губерніи находится 1378512 дес. удобной земли разныхъ наименованій земель, въ арендномъ же пользованіи крестьянъ 155113 дес. непроданной удобной крестьянской земли разныхъ категорій земель; итого 1533625 дес. удобной земли. Въ собственности же владѣльцевъ дворянскихъ вотчинъ находится 1426686 дес. удобной мызной и квотной земли; если же мы сюда прибавимъ 23685 дес. удобной мызной и квотной земли пасторатовъ, которые по своимъ размѣрамъ будутъ большею частью отнесены къ I избирательному собранію, и 19498 десятинъ удобной земли

65 мызныхъ участковъ, показанныхъ въ таблицѣ статистическихъ свѣдѣній, приложенныхъ къ проекту реорганизаціи земскаго устройства, составленному Лифляндскимъ ландтагомъ въ 1906 г., то мы получимъ общую цифру въ 1469869 десятинъ по I избирательному собранію противъ 1533625 десятинъ по III избирательноту собранію. Если же мы примемъ во вниманіе, что въ послѣднее время нѣсколько дворянскихъ вотчинъ пріобрѣтены крестьянскимъ поземельнымъ банкомъ, то первая изъ этихъ цифръ окажется нѣсколько ниже. Тѣмъ не менѣе владѣльцы 700 съ лишнимъ дворянскихъ вотчинъ и представители 100 съ лишнимъ пасторатовъ и 65 мызныхъ участковъ будутъ имѣть равное число гласныхъ съ приблизительно 40000 среднихъ и мелкихъ землевладѣльцевъ. — Если мы примемъ обѣ вышепоказанныя цифры и согласно съ проектомъ Лифляндской подготовительной комиссіи предположимъ число гласныхъ отъ I и III избирательнаго собранія въ 176, по 88 отъ каждаго собранія, то окажется, что въ I избирательномъ собраніи 1 гласный приходится на 16703 десятины, въ III же на 17427 десятинъ; другими словами, отъ I избирательнаго собранія избирается 4 гласныхъ больше, чѣмъ слѣдовало бы, если бы оба избирательныхъ собранія пользовались равными правами. Но земельная площадь сама по себѣ еще не можетъ имѣть рѣшающаго значенія; при имущественномъ цензѣ вѣрнѣе руководствоваться земельной цѣнностью, на основаніи которой уплачиваются земскіе сборы. Производящаяся въ настоящее время въ Лифляндской губерніи оцѣнка земель по закону отъ 4 іюня 1901 г. еще не окончена и поэтому неизвѣстно отношеніе, въ какомъ выразится цѣнность земель, отнесенныхъ къ I и III избирательному собранію, но едва ли цѣнность обѣихъ категорій земли будетъ равна.

Во всемъ проектѣ красной нитью проходитъ стремленіе выдвинуть на первый планъ сословно-дворянскіе интересы. Въ этихъ видахъ, кромѣ непредоставленія городамъ представительства въ уѣздныхъ земскихъ собраніяхъ, первому и третьему избирательному собранію предоставлено равное число гласныхъ, во второмъ же избирательномъ собраніи не даны избирательныя права владѣльцамъ торговыхъ пред-

пріятій III и IV разряда и промышленныхъ предпріятій VI до VIII разряда.

Главный же недостатокъ проекта заключается въ томъ, что онъ 1) не предоставляетъ никакого участія въ земскихъ учрежденіяхъ большей части сельскаго крестьянскаго населенія — безземельнымъ крестьянамъ, составляющимъ въ Лифляндіи почти $^3/_4$ всего сельскаго крестьянскаго населенія, и 2) предусматриваетъ учрежденіе уѣзднаго и губернскаго земствъ внѣ всякой связи съ существующими мелкими единицами самоуправленія—волостными обществами, на которыхъ лежитъ забота о благоустройствѣ крестьянскихъ общественныхъ учрежденій (народная школа, общественное призрѣніе, продовольственное дѣло) и въ которыхъ поэтому преимущественно и сосредоточивается земское хозяйство. Особое Совѣщаніе не нашло нужнымъ, преобразовавъ теперешнюю сословную крестьянскую волость въ безсословный союзъ, ввести ее въ систему земскихъ учрежденій въ качествѣ мелкой единицы, и только представителями крестьянъ было предложено считать первою земскою единицей волость, причемъ преобразовать ее въ всесословную съ уравненіемъ всѣхъ земель, въ томъ числѣ и мызныхъ, въ отношеніи отбыванія земскихъ повинностей. Не введя волость въ систему земскихъ учрежденій, Особое Совѣщаніе по вопросу о реорганизаціи волостного устройства остановилось на проектѣ Эстляндскаго дворянскаго комитета, осуществленіе котораго, какъ мы увидимъ ниже, внесло бы новыя затрудненія въ мѣстную жизнь.

Чувствуя практическую необходимость въ болѣе мелкой единицѣ управленія, чѣмъ уѣздное земство, Особое Совѣщаніе предоставляетъ уѣзднымъ земскимъ собраніямъ право раздѣлять уѣзды на участки и избирать для завѣдыванія общественными дѣлами въ этихъ участкахъ особыхъ участковыхъ попечителей, подчиненныхъ уѣздной управѣ и ея предсѣдателю (§ 3). Такимъ образомъ, вмѣсто органической связи уѣздныхъ земствъ съ мелкими единицами, которыя подъ наблюденіемъ первыхъ сами завѣдывали бы своими общественными дѣлами, Особое Совѣщаніе создаетъ мѣстные земскіе органы, хотя и избираемые самимъ земствомъ, но страдающіе всѣми недостатками

казенныхъ чиновниковъ и способные внести въ земство всѣ отрицательныя стороны казенной администраціи, въ устраненіи которыхъ и состоитъ политическая задача самоуправленія. *)

Что касается *губернскаго* земства, то и здѣсь разсматриваемымъ нами проектомъ приняты мѣры къ тому, чтобы обезпечить преобладающее вліяніе за крупными землевладѣльцами и другими состоятельными классами населенія. Достигается это главнымъ образомъ учрежденіемъ промежуточнаго органа между губернскимъ земскимъ собраніемъ и губернскою земскою управою, а именно — губернскаго земскаго комитета. Послѣдній состоитъ подъ предсѣдательствомъ предсѣдателя губернскаго земскаго собранія:

а) въ материковой части Лифляндской губерніи изъ 16 членовъ, избираемыхъ Лифляндскимъ губернскимъ земскимъ собраніемъ изъ своей среды, и 2 членовъ избираемыхъ Рижскою городскою думою изъ числа земскихъ гласныхъ г. Риги,

б) на островѣ Эзелѣ изъ 7 членовъ,

в) въ Курляндской губерніи изъ 10 членовъ,

г) въ Эстляндской губерніи изъ 12 членовъ,

избираемыхъ губернскими земскими собраніями изъ своей среды по пропорціональной выборной системѣ.

Губернскій земскій комитетъ заступаетъ губернское земское собраніе въ промежутокъ времени между созывами собранія и рѣшаетъ менѣе важныя или неотложныя дѣла, не выходя притомъ изъ предѣловъ инструкціи, данной губернскимъ земскимъ собраніемъ.

Если имѣть въ виду, что въ губернскомъ земскомъ собраніи большинство, согласно проекту Особаго Совѣщанія, обезпечено за крупными землевладѣльцами и другими состоятельными классами населенія, то ясно, что и въ губернскомъ земскомъ комитетѣ этимъ классамъ будетъ принадлежать рѣшающее вліяніе. И такъ какъ очередныя засѣданія губернскаго земскаго собранія происходятъ

*) Мелкая земская единица, выпускъ I, изд. 2-ое, стр. 52 и 53

только черезъ каждые 3 года (§ 49), то распорядительная власть фактически сосредоточится по преимуществу въ губернскомъ комитетѣ, съ подчиненіемъ ему исполнительнаго органа губернскаго земства — губернской земской управы, дѣйствующей подъ непосредственнымъ надзоромъ губернскаго земскаго комитета.

Чтобы сохранить вліяніе крупныхъ землевладѣльцевъ, составители проекта (за исключеніемъ представителей отъ крестьянъ, высказавшихся противъ учрежденія губернскаго комитета) не прочь пожертвовать самимъ принципомъ самоуправленія — самодѣятельностью населенія въ лицѣ земскихъ собраній. Что губернское земское собраніе, созываемое черезъ каждые 3 года, не будетъ въ состояніи въ достаточной мѣрѣ ознакомиться съ подлежащими его рѣшенію вопросами и можетъ превратиться въ органъ, только формально дающій свою санкцію постановленіямъ губернскаго комитета, — едва ли подлежитъ сомнѣнію.

Крупный недостатокъ этого проекта составляютъ также постановленія объ обложеніи губернскими и уѣздными земскими сборами, свидѣтельствующія о томъ, что Особое Совѣщаніе не считалось съ тѣми тенденціями въ дѣлѣ обложенія, которыя теперь все больше и больше прокладываютъ себѣ дорогу въ жизни и теоріи. Эти постановленія будутъ разсмотрѣны мною въ связи съ вопросомъ о коммунальномъ обложеніи.



Объ организаціи мелкой земской единицы въ Прибалтійскомъ краѣ.

Въ тѣснѣйшей связи съ вопросомъ о введеніи въ Прибалтійскомъ краѣ земскихъ учрежденій находится вопросъ о волостномъ устройствѣ въ этомъ краѣ, такъ какъ крестьянская волость, хотя и не входитъ въ теперешнюю общую земскую организацію, тѣмъ не менѣе является низшею единицею самоуправленія, на которой по преимуществу лежитъ забота о благоустройствѣ крестьянскихъ общественныхъ учрежденій. Ясно, что при введеніи земства существующая въ настоящее время волостная организація съ ея земскими функціями должна будетъ въ томъ или иномъ видѣ войти въ общую систему земскихъ учрежденій; другими словами, изъ земскихъ элементовъ теперешней сословной крестьянской волости должна быть образована безсословная мелкая земская единица, составляющая вмѣстѣ съ уѣздными и губернскими земскими учрежденіями одно органическое цѣлое. Мелкая земская единица въ такомъ случаѣ окажется основою земской организаціи, тѣмъ фундаментомъ, надъ которымъ должно возвыситься стройное зданіе земскихъ учрежденій. Поэтому мнѣ кажется, что при введеніи въ Прибалтійскомъ краѣ земства, прежде чѣмъ приступить къ конструкціи уѣздныхъ и губернскихъ учрежденій, необходимо выяснить себѣ структуру будущей мелкой единицы, — установить ея составные элементы, ея территорію, составъ лицъ, входящихъ въ ея распорядительные и исполнительные органы, ея компетенцію и ея связь съ другими земскими учрежденіями и съ органами правительственной власти. Это тѣмъ болѣе необходимо, что при своеобразіи бытовыхъ условій

Прибалтійскаго края едва ли окажется возможнымъ всецѣло примѣнить здѣсь нормы, выработанныя для внутреннихъ губерній имперіи.

Указать, хотя бы въ общихъ чертахъ, на тѣ главные моменты, съ которыми по необходимости придется считаться при введеніи въ Прибалтійскомъ краѣ земскихъ учрежденій, въ особенности мелкой земской единицы, — является цѣлью предлагаемаго здѣсь очерка. И такъ какъ въ связи съ дѣятельностью Особаго Совѣщанія при вр. Прибалтійскомъ генералъ-губернаторѣ было выработано нѣсколько проектовъ реорганизаціи волостного устройства, то вполнѣ понятно, что критическій разборъ этихъ проектовъ, съ выясненіемъ ихъ положительныхъ и отрицательныхъ сторонъ, послужилъ канвою для предлагаемой здѣсь работы. Болѣе подробно я остановился на проектѣ представителей отъ крестьянъ въ Особомъ Совѣщаніи, такъ какъ этотъ проектъ, исходящій изъ среды непосредственно и наиболѣе заинтересованной въ данномъ вопросѣ части населенія, казалось бы, заслуживаетъ болѣе внимательнаго разсмотрѣнія. При этомъ оказалось необходимымъ познакомить читателя въ самыхъ общихъ чертахъ съ устройствомъ теперешней волости въ Прибалтійскомъ краѣ, а также съ организаціей мелкой единицы, входящей въ составъ земскихъ учрежденій Лифляндской губерніи, Лифляндскимъ приходомъ. Оба эти очерка въ *фактической* своей части основываются главнымъ образомъ на работѣ барона А. Мейендорфа „Мелкая земская единица въ Прибалтійскихъ губерніяхъ“, въ І-мъ выпускѣ сборника статей о мелкой земской единицѣ. При разработкѣ же вопросовъ объ организаціи мелкой земской единицы я воспользовался отчасти матеріаломъ, собраннымъ въ 2 томахъ сборника статей „Мелкая земская единица“.

Волостное устройство въ Прибалтійскомъ краѣ.

Мелкими единицами самоуправленія являются въ Курляндской и Эстляндской губерніяхъ волостныя общества, а въ Лифляндской — волостныя общества и приходы.

Волостные округа состоятъ исключительно изъ т. наз. крестьянской земли всякаго рода имѣній, т. е. земли, предназначенной закономъ для мелкой собственности или аренды. Существующій же въ Лифляндской губерніи сельскій приходъ состоитъ изъ территорій волостей и изъ мызныхъ и квотныхъ земель всякаго рода имѣній. Изъ этого видно, что волостныя территоріи отдѣлены другъ отъ друга территоріей мызныхъ земель.

Волости поставлены внѣ связи съ остальными земскими единицами, между тѣмъ какъ въ Лифляндскомъ приходѣ можно видѣть низшую земскую единицу, входящую въ составъ земской организаціи Лифляндской губерніи.

Волостной союзъ слагается изъ двухъ главныхъ группъ, неосѣдлой крестьянской, т. е. безземельныхъ крестьянъ, и осѣдлой, т. е. дворохозяевъ — владѣльцевъ крестьянскихъ участковъ или усадебъ.

Волостное устройство въ Прибалтійскомъ краѣ опредѣляется Высочайше утвержденнымъ 19 февраля 1866 года Положеніемъ о волостномъ общественномъ управленіи въ Остзейскихъ губерніяхъ. Этимъ Положеніемъ, стремившимся обезпечить за крестьянами самостоятельное общественное управленіе, были отмѣнены прежнія патримоніальныя полномочія помѣщиковъ, предоставлявшія имъ руководящую роль въ дѣлахъ крестьянскаго общественнаго управленія („право утвержденія и временнаго удаленія крестьянскихъ должностныхъ лицъ и контроля надъ ними, право провѣрки, отмѣны и утвержденія приговоровъ схода, право пріема въ составъ крестьянскаго общества новыхъ членовъ, право, до изданія правилъ 9 іюня 1863 года, ограничить передвиженіе членовъ общества“ *) Отмѣняя эти полномочія, реформа 1866 года однако сохранила за помѣщиками нѣкоторыя права контроля надъ волостью: „окончательное упраздненіе воспослѣдовало лишь съ преобразованіемъ полиціи въ Прибалтійскомъ краѣ, послѣ чего за владѣльцами вотчинъ сохранены были лишь нѣкоторыя права и обязанности по охраненію порядка и без-

*) Мелкая земская единица, выпускъ I, 2-ое изданіе, стр. 196.

опасности въ предѣлахъ принадлежащихъ имъ мызныхъ земель (Зак. 9 іюня 1888 г. отд. III).“*)

Тѣмъ не менѣе и послѣ этого преобразованія продолжалось вліяніе помѣщиковъ на общественную самодѣятельность крестьянъ, обусловленное главнымъ образомъ тѣмъ, что осѣдлые члены волости, т. е. дворохозяева, являлись либо арендаторами, либо покупщиками находившейся во владѣніи помѣщиковъ земли и были имъ обязаны либо арендными платежами, либо остатками непогашенной покупной суммы. Вліяніе помѣщиковъ на волость сказалось тѣмъ легче, что первоначально при каждомъ имѣніи имѣлась крестьянская волость, причемъ въ теченіе періода, предшествовавшаго преобразованіямъ 1888 и 1889 гг., соединенія отдѣльныхъ волостей предпринимались сравнительно рѣдко. Разрывъ отношеній между помѣщикомъ и волостью произошелъ главнымъ образомъ въ десятилѣтіе между 1888 и 1898 гг., когда усиленнымъ темпомъ происходило соединенія нѣсколькихъ волостей въ одну и образованіе такимъ образомъ болѣе крупныхъ единицъ. Такъ напр., въ 1880-хъ годахъ въ Курляндской губерніи было около 600 волостей, въ настоящее же время ихъ имѣется, по даннымъ 1906 г., 223. „Въ той же приблизительно пропорціи уменьшено было количество волостей въ остальныхъ двухъ Прибалтійскихъ губерніяхъ.“**).

Ограниченіе волостного округа одною крестьянской землею обусловливаетъ собою неудобства для волостного самоуправленія какъ въ налоговомъ, такъ и въ административномъ отношеніи. Несмотря на почти полное отсутствіе въ Прибалтійскомъ краѣ парцелляціи цѣлыхъ имѣній, замѣтно усиливается процессъ сдачи въ аренду и продажи участковъ мызной земли. „При бытовомъ сходствѣ владѣльцевъ-пріобрѣтателей этихъ участковъ съ большинствомъ хозяевъ въ предѣлахъ волостного округа и при той пользѣ, которую эти владѣльцы извлекаютъ для себя изъ волостныхъ учрежденій, вполнѣ естественно стремленіе волостей захватить и эту часть мызныхъ территорій

*) Ibid., стр. 197.
**) Ibid., стр. 198.

въ свою компетенцію. Но это стремленіе при теперешнихъ законахъ не можетъ быть признано правомѣрнымъ."*)

Помѣщики-владѣльцы мызной земли, наравнѣ съ крестьянами, заинтересованные въ волостномъ благоустройствѣ и въ надзорѣ за общественнымъ порядкомъ, тѣмъ не менѣе не участвуютъ въ расходахъ на содержаніе волостныхъ учрежденій, несмотря на то, что попеченіе о сдѣлавшихся неспособными къ труду мызныхъ рабочихъ лежитъ на волости и дѣти рабочихъ посѣщаютъ школы, содержимыя на средства волости.

Въ административномъ отношеніи неудобства ограниченія волостного округа одною крестьянскою землей сказываются въ томъ, что должностныя лица волостного правленія не могутъ взыскивать волостныхъ податей (т. наз. общественныхъ сборовъ) съ лицъ, проживающихъ на мызной (и квотной) землѣ, а обязаны поручить взысканіе недоимокъ этихъ податей чинамъ уѣздной полиціи. Равнымъ образомъ означенныя должностныя лица не могутъ вручить лицамъ, проживающимъ на мызной (и квотной) землѣ, повѣстокъ волостного правленія и волостного суда, а обязаны опять таки обратиться къ содѣйствію уѣздной полиціи.

Союзъ членовъ волостного общества основывается на двухъ различныхъ началахъ, на началѣ вещномъ и на началѣ личномъ.

По вещному началу членами волостного общества являются лица, пріобрѣвшія въ собственность или взявшія въ аренду отъ собственника имѣнія отдѣльные, входящіе въ территорію волости, крестьянскіе участки, хотя бы эти лица къ волости не были приписаны и къ какому бы сословію они ни принадлежали**). (Въ волостной союзъ однако не входитъ помѣщикъ, хотя бы онъ владѣлъ въ предѣлахъ волостного округа крестьянскими участками, не выдѣленными изъ состава вотчины). Права этой категоріи членовъ волостного общества отличаются всей полнотою членскихъ правъ: „права личнаго участія на общемъ сходѣ (ст. 6), права занять важнѣйшія общественныя

*) Мелкая земская единица, вып. I, 2-ое изд., стр. 201.

**) Ibid.

должности (ст. 28) — волостного старшины, его помощниковъ и председателя волостного суда, права усиленнаго представительства на сходѣ выборныхъ (ст. 9), такъ какъ половина этого схода должна состоять изъ лицъ этого класса, хотя по численности своей этотъ классъ составляетъ всегда меньшинство всѣхъ членовъ общества.“ *)

На основаніи личнаго начала являются членами волостного общества лица, записанныя въ мѣстные ревизскіе и переводные списки, причемъ черезъ особый актъ принятія возможно путемъ перечисленія перейти изъ одной волости въ другую.**)

Между тѣмъ какъ членскія права первой группы основываются на владѣніи, права второй вытекаютъ изъ происхожденія и принятія. Первая группа носитъ безсословный характеръ, вторая сословный.

Права сословныхъ или приписанныхъ членовъ волости какъ таковыхъ, т. е. если они одновременно не владѣютъ недвижимостью, значительно уже правъ членовъ — дворохозяевъ: на волостномъ сходѣ они участвуютъ черезъ особыхъ депутатовъ, по одному отъ десяти человѣкъ; на сходѣ выборныхъ они образуютъ только половину общаго числа всѣхъ членовъ этого схода, несмотря на то, что составляютъ бо̀льшую часть всѣхъ членовъ волости; они не допускаются къ занятію общественныхъ должностей, за исключеніемъ должности магазиннаго надзирателя или полевого сторожа. Они обязаны участвовать въ денежныхъ повинностяхъ (т. е. въ платежѣ волостныхъ податей или т. наз. общественныхъ сборовъ) и въ магазинной ссыпкѣ, замѣняемой для отсутствующихъ денежными взносами. Зато они пользуются правомъ на призрѣніе и на леченіе за счетъ волостного общества, правомъ на полученіе ссудъ изъ магазина, а также ссудъ изъ волостной кассы въ случаѣ нужды.**)

Для пользованія избирательными правами неосѣдлые члены волости раздѣлены на три разряда: мызныхъ батраковъ, хозяйскихъ батраковъ и самостоятельныхъ неосѣд-

*) Мелкая земская единица, выпускъ I, 2-ое изд., стр. 202.
**) Ibid., стр. 204

лыхъ членовъ. На практикѣ эти разряды имѣютъ значенiе исключительно избирательныхъ собранiй.

Въ волости неосѣдлые члены имѣютъ второстепенное значенiе не только вслѣдствiе вышеуказаннаго ограниченiя ихъ членскихъ правъ, но и потому, что они часто проживаютъ на сторонѣ, не имѣя подчасъ никакихъ хозяйственныхъ интересовъ въ той волости, къ которой они приписаны.

Согласно свѣдѣнiямъ за 1896 годъ, изъ общаго числа душъ по волостнымъ спискамъ въ 978275 чел. по материковой части Лифляндской губернiи, внѣ волостей проживали:

въ законной отлучкѣ		въ незаконной отлучкѣ		всего	
мужчинъ	женщинъ	мужчинъ	женщинъ	мужчинъ	женщинъ
161887	161466	18846	14618	180733	176084

Итого внѣ волостей, къ которымъ они приписаны, проживало 356817 чел. или 36,4% общаго числа внесенныхъ въ волостные списки.

Число же плательщиковъ волостныхъ податей, т. наз. общественныхъ сборовъ, распредѣлялось въ 1897 году по материковой части Лифляндской губернiи слѣдующимъ образомъ:

дворохозяевъ-собственниковъ	29815
арендаторовъ	10257
не-крестьянъ, вошедшихъ въ вол. союзъ	505
хозяйскихъ рабочихъ	69740
мызныхъ рабочихъ	24441
самостоятельныхъ неосѣдлыхъ членовъ	139539
итого	274576

Изъ этого видно, что главный контингентъ плательщиковъ волостныхъ податей (общественныхъ сборовъ) составляетъ неосѣдлый классъ членовъ волостного общества, именно 233720 плательщиковъ, что равняется 85,1% общаго числа плательщиковъ общественныхъ сборовъ.

Нѣкоторое представленiе о волостныхъ бюджетахъ даютъ нижепомѣщенныя таблицы о приходо-расходной смѣтѣ 413 волостей материковой части Лифляндской губернiи за 1904 годъ.*)

*) А. Тобинъ. Аграрный строй материковой части Лифляндской губ. СПБ. 1906, стр. 24 и 25.

Сравн. В. Земцевъ. Къ аграрному вопросу въ Лифляндiи. Рига 1907, стр. 61—64.

Расходы волостей, за исключеніемъ расходовъ на волостныя школы, были исчислены въ 1143550 руб. 18 коп. и распредѣлялись слѣдующимъ образомъ:

1. Расходы по волостному правленію	388022 р. 23 к.	=33,9%
2. „ „ поддержанію народнаго здравія	16896 „ 59 „	= 1,5%
3. „ „ вспомоществов. бѣднымъ и больнымъ	304153 „ 60 „	=26,6%
4. „ „ волостному суду	139273 „ 13 „	=12,2%
5. „ на покрытіе передержекъ по смѣт. прежн. годовъ	103179 „ 42½ „	= 9,0%
6. „ „ покрытіе недоимокъ прежнихъ годовъ	48436 „ ½ „	= 4,2%
7. Прочіе расходы (на содержаніе арестантовъ, на рекрутск. сборы и. т. д.)	143589 „ 20 „	=12,6%
всего	1143550 р. 18 к.	=100,0%

Приходная смѣта за тотъ же годъ была составлена слѣд. образомъ:

1. Остатокъ предыдущаго года	103850 руб.	28½ к. *)
2. Проценты волостн. капиталовъ	98216 „	68 „
3. Прочіе доходы	32475 „	29 „
4. Подушныя подати	909007 „	92½ „
всего	1143550 руб.	18 коп.

Расходы же на содержаніе волостныхъ школъ за тотъ же 1904 годъ были исчислены въ 486144 руб. 12 коп., изъ коихъ 424725 руб. 74 коп. предполагалась покрыть волостными податями (общественными сборами).**)

Такимъ образомъ общая сумма общественныхъ сборовъ за 1904 годъ была исчислена въ 1333733 руб. 66½ коп., что составляетъ въ среднемъ 4 руб. 53 коп. на одного

*) Остатокъ не является свободной наличностью, оставшейся отъ исполненія смѣты предыдущаго года, а имѣетъ значеніе лишь кассовой отчетности.

**) А. Тобинъ. Аграрный строй материковой части Лифляндской губерніи. СПБ. 1906, стр. 25.

плательщика, принимая число ихъ за означенный годъ въ 294313 душъ.

Волостной бюджетъ находится, какъ видно изъ вышеприведенныхъ свѣдѣній о приходной смѣтѣ, въ полной зависимости отъ поступленія общественныхъ сборовъ. Но взысканіе ихъ затрудняется отсутствіемъ значительнаго числа плательщиковъ изъ тѣхъ волостей, къ которымъ они приписаны и въ которыхъ они облагаются означенными сборами. Волостныя правленія обыкновенно при выдачѣ паспортовъ проживающимъ внѣ волости членамъ общества требовали предварительной уплаты недоимокъ общественныхъ сборовъ. Право выдачи паспортовъ являлось такимъ образомъ для волостныхъ правленій средствомъ взысканія недоимокъ волостныхъ податей. Въ настоящее же время, съ изданіемъ паспортныхъ правилъ 5 октября 1906 года, волостныя правленія этого средства лишились, не имѣя права при выдачѣ паспортовъ требовать предварительной уплаты недоимокъ общественныхъ сборовъ. Паспорты выдаются теперь обыкновенно безсрочные и волостныя правленія со временемъ теряютъ изъ виду плательщиковъ волостныхъ податей, не зная даже ихъ мѣста жительства. Волостные же бюджеты въ виду такого положенія вещей скудно пополняются, приходится прибѣгать къ заимствованіямъ изъ имѣющихся у волости капиталовъ съ спеціальнымъ назначеніемъ (волостной и продовольственный капиталы), необходимѣйшія потребности волостного хозяйства не могутъ быть своевременно удовлетворены. Въ ближаймемъ же будущемъ, если не будутъ приняты подходящія мѣры, волостному хозяйству грозитъ полное разстройство.

Корень такъ ярко обнаруживающагося теперь неустройства лежитъ въ приписной системѣ, согласно которой членами волостного общества могутъ быть и лица, постоянно проживающія внѣ волости.

Насколько значительны недоимки общественныхъ сборовъ, видно изъ того, что въ 1897 г. онѣ составляли 866316 руб. 97 коп.*), равняясь 64,9% оклада (принимая за

*) В. Фогель. Матеріалы для статистики Лифляндской губ Выпускъ II, табл. 17.

окладъ сумму въ 1333733 руб. 66½ коп., т. е. окладъ 1904 г. *); въ настоящее же время, съ изданіемъ паспортныхъ правилъ 5 октября 1906 г., недоимки еще увеличились.

Если и предположить, что вся сумма недоимокъ относится къ неосѣдлому классу членовъ волостныхъ обществъ, то и тогда окажется, что съ этого класса, по крайней мѣрѣ до 1907 г., поступало больше общественныхъ сборовъ, чѣмъ съ осѣдлаго. Это видно изъ слѣдующаго расчета. Такъ какъ изъ годового оклада въ 1333733 руб. 66½ коп. въ недоимкѣ оставалось 866316 руб. 97 коп. (эти цифры, конечно, не постоянныя), то поступало 467416 руб. 69½ коп., изъ которыхъ часть вносилась осѣдлымъ классомъ, а часть неосѣдлымъ. Плательщиковъ осѣдлаго класса было, какъ видно изъ вышеприведенной таблицы, 40577 чел.; если средній размѣръ общественныхъ сборовъ съ одного плательщика принять въ 4 руб. 53 коп.**), то видно, что осѣдлымъ классомъ внесено 183813 руб. 81 коп., а неосѣдлымъ — 283602 руб. 88½ коп.

Такимъ образомъ общественные сборы, которые взимались до сихъ поръ обыкновенно въ одинаковомъ размѣрѣ со всѣхъ плательщиковъ данной волости, поступали большею частью именно съ неосѣдлыхъ или безземельныхъ членовъ волостного общества, и такъ какъ издержки волостей покрывались преимущественно общественными сборами, то оказывается, что волостныя учрежденія содержались главнымъ образомъ на средства, поступившія съ неосѣдлыхъ членовъ волостного общества.

Тѣмъ не менѣе права этого класса по волостному управленію ограничены въ пользу осѣдлыхъ членовъ, такъ какъ распорядительный органъ волостного самоуправленія, сходъ выборныхъ, состоитъ наполовину изъ дворохозяевъ, наполовину изъ неосѣдлыхъ членовъ общества, исполнительный же органъ, должностныя лица волостного правленія, исключительно изъ дворохозяевъ.

Органами волости являются:

1. общій волостной сходъ,

---

*) В. Земцевъ. Къ аграрному вопросу въ Лифляндіи. Рига 1907, стр. 61.

**) Ibid.

2. сходъ выборныхъ,

3. волостной старшина и его помощники,

4. вспомогательные органы (писарь, магазинный надзиратель, школьный староста и др.).

Общій волостной сходъ состоитъ изъ:

1. а) собственниковъ крестьянскихъ участковъ,
   б) арендаторовъ крестьянскихъ участковъ, принадлежащихъ казнѣ, частнымъ владѣльцамъ и разнымъ учрежденіямъ;

2. депутатовъ, выбираемыхъ по одному на 10 взрослыхъ неосѣдлыхъ членовъ волостного общества, раздѣляемыхъ на 3 избирательныхъ собранія: мызныхъ и хозяйскихъ батраковъ и самостоятельныхъ неосѣдлыхъ членовъ.

Общій сходъ можетъ быть созываемъ только для выбора волостныхъ должностныхъ лицъ (волостного старшины, его помощниковъ), членовъ схода выборныхъ и волостныхъ судей и для постановлен я объ удаленіи порочныхъ членовъ общества.

Распорядительнымъ органомъ волости является сходъ выборныхъ, состоящій, кромѣ волостного старшины, изъ выборныхъ, избираемыхъ общимъ волостнымъ сходомъ въ числѣ отъ 8 до 24, въ зависимости отъ количества принадлежащихъ къ волостному союзу лицъ. Одна половина выборныхъ принадлежитъ къ разрядамъ собственниковъ и арендаторовъ, другая къ классу неосѣдлыхъ членовъ общества.

Сходъ выборныхъ, избираемыхъ на 3-лѣтній срокъ, пополняется ежегодно одною третью членовъ.

Въ компетенцію схода выборныхъ входитъ, кромѣ хозяйственныхъ и общественныхъ дѣлъ волостного общества, право самообложенія, т. е. опредѣленіе размѣра волостныхъ податей (общественныхъ сборовъ), учетъ волостного старшины и его помощниковъ, разсмотрѣніе поступившихъ на нихъ жалобъ не полицейскаго свойства и, въ случаѣ ихъ основательности, сообщеніе ихъ начальственному учрежденію; кромѣ того выборъ смотрителя магазина и избраніе или наемъ волостного писаря.

Правительственный надзоръ касается главнымъ образомъ вопроса о законности постановленій схода выборныхъ, при наличности же извѣстныхъ условій также цѣлесообразности постановленій; кромѣ того правительственными органами надзора разсматриваются жалобы на приговоры сходовъ.

Исполнительнымъ органомъ волости является волостной старшина, избираемый на три года общимъ волостнымъ сходомъ изъ владѣльцевъ крестьянскихъ участковъ. Равнымъ образомъ нѣсколько его помощниковъ избираются изъ осѣдлыхъ членовъ волости.

Обязанности и права волостного старшины и его помощниковъ не ограничиваются одними общественными дѣлами волости, — какъ органъ волостной полиціи они вмѣстѣ съ назначаемыми поочередно на шесть мѣсяцевъ десятниками являются низшими чинами уѣздной полиціи; въ полицейскомъ отношеніи имъ подлежатъ лица податнаго сословія, проживающія на территоріи волостного округа.

Всѣ распоряженія старшинъ могутъ быть обжалованы комиссару по крестьянскимъ дѣламъ, а рѣшенія послѣдняго губернскому по крестьянскимъ дѣламъ присутствію и Сенату.

Волостному старшинѣ, его помощникамъ и волостному писарю, а также предсѣдателю волостного суда, волостнымъ судьямъ и писарю волостного суда назначается жалованье сходомъ выборныхъ.

Хотя организація волости пріурочена къ исполненію общественныхъ функцій, на органы волости возложены многочисленныя задачи по общей администраціи. Зависимость волостныхъ органовъ отъ правительственныхъ обезпечивается правомъ послѣднихъ утверждать, удалять и предавать суду волостныхъ должностныхъ лицъ, наложить на нихъ взысканія, а также правомъ провѣрки, отмѣны и замѣны приговоровъ и распоряженій волостныхъ органовъ не только съ точки зрѣнія законности, но въ нѣкоторыхъ случаахъ и цѣлесообразности. *) Съ другой стороны всѣ

*) Мелкая земская единица, выпускъ I, 2-ое изданіе, стр. 205.

безъ исключенія распоряженія правительственныхъ органовъ могутъ быть обжалованы волостными органами въ инстанціонномъ порядкѣ до II департамента Правительствующаго Сената включительно.

Недостатки волостного устройства въ Прибалтійскомъ краѣ.

Изъ этого краткаго очерка намъ выяснились слѣдующіе недостатки волостного устройства въ Прибалтійскомъ краѣ:

1. ограниченіе волостного округа одною крестьянскою землей, что обусловливаетъ собою въ налоговомъ отношеніи освобожденіе владѣльцевъ мызной земли отъ расходовъ на содержаніе волостныхъ учрежденій, а въ административномъ — ограниченіе сферы дѣятельности волостного правленія одною крестьянскою землею;

2. принадлежность къ волостному обществу неосѣдлыхъ членовъ на основаніи лишь приписной системы, обусловливающей собою затруднительность и даже невозможность взысканія волостныхъ податей съ лицъ, постоянно проживающихъ внѣ той волости, къ которой они приписаны, послѣдствіемъ чего является невозможность правильнаго веденія волостного хозяйства;

3. преобладающее вліяніе одного соціальнаго класса — землевладѣльцевъ и искусственное ограниченіе правъ другого, болѣе многочисленнаго, класса безземельныхъ при рѣшеніи и завѣдываніи дѣлами волости въ распорядительныхъ и исполнительныхъ органахъ волости (сходѣ выборныхъ и волостномъ правленіи);

4. обремененіе исполнительнаго органа волости, волостного правленія, задачами общей, казенной администраціи и зависимость органовъ волости отъ правительственныхъ административныхъ учрежденій, въ особенности опека надъ волостнымъ самоуправленіемъ комиссара по крестьянскимъ дѣламъ; совмѣщеніе въ лицѣ волостного старшины и его помощниковъ обязанностей общественныхъ, обще-административныхъ и полицейскихъ.

Вышеуказанными недостатками намѣчаются тѣ главные моменты, которые слѣдуетъ имѣть въ виду при реорганизаціи волостного самоуправленія въ Прибалтійскомъ краѣ. Эти моменты слѣдующіе:

1. включеніе въ районъ волости мызныхъ и другихъ наимонованій земель и вмѣстѣ съ тѣмъ присвоеніе волостному союзу характера безсословности;

2. отмѣна теперешней приписной системы и организація волостного союза на началѣ мѣстожительства на территоріи волости;

3. отмѣна искусственнаго ограниченія правъ безземельной части населенія при рѣшеніи и завѣдываніи дѣлами волости;

4. выдѣленіе изъ волостного самоуправленія общеадминистративныхъ задачъ и въ особенности полицейскихъ функцій;

5. организація изъ земскихъ элементовъ теперешняго волостного самоуправленія мелкой земской единицы и установленіе органической связи ея съ проектируемыми въ Прибалтійскомъ краѣ уѣздными и губернскими земскими учрежденіями.

Проекты реорганизаціи волостного устройства.

Вопросъ о реорганизаціи волостного управленія обсуждался какъ въ подготовительныхъ комиссіяхъ при губернаторахъ Прибалтійскихъ губерній, такъ и въ Особомъ Совѣщаніи при вр. Прибалтійскомъ генералъ-губернаторѣ.

Въ послѣднемъ были разсмотрѣны предположенія по данному вопросу Курляндской и Эстляндской подготовительныхъ комиссій, Эстляндккаго дворянскаго комитета и члена Лифляндской подготовительной комиссіи г. Гросвальда.

Особымъ Совѣщаніемъ принятъ въ существенныхъ чертахъ выработанный Эстляндскимъ дворянскимъ комитетомъ проектъ, характерными признаками котораго являются, наряду съ отмѣной системы приписки:

1) образованіе волостныхъ и мызныхъ районовъ, причемъ предусмотрѣно какъ добровольное, такъ и при-

нудительное соединенiе ихъ съ другими районами, а также соединенiе ихъ съ сосѣдними мызными или волостными районами съ цѣлью совмѣстнаго исполненiя нѣкоторыхъ общественныхъ задачъ (Zweckverbände);

2) искусственное ограниченiе правъ неимущихъ и малоимущихъ членовъ *волостныхъ* районовъ (члены мызныхъ районовъ не несутъ общественныхъ повинностей и не пользуются никакими правами по общественному управленiю); ограниченiе заключается въ томъ, что неимущiе и малоимущiе члены волостного общества, отнесенные ко 2-му разряду, на общемъ волостномъ сходѣ не могутъ имѣть больше голосовъ, чѣмъ лица отнесенныя къ 1-му разряду, а на сходѣ выборныхъ они составляютъ половину, между тѣмъ какъ вторая половина избирается принадлежащими къ первому разряду членами общества;

3) соединенiе въ лицѣ волостныхъ должностныхъ лицъ земскихъ, административныхъ и полицейскихъ функцiй;

4) установленiе надзора надъ управленiемъ волостныхъ и мызныхъ районовъ въ лицѣ начальственнаго учрежденiя (уѣзднаго по сельскимъ общественнымъ дѣламъ присутствiя), состоящаго, согласно проекту Особаго Совѣщанiя, подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго предводителя дворянства (въ Лифляндской и Эстляндской губернiяхъ — уѣзднаго депутата дворянства, на островѣ Эзелѣ — депутата конвента), изъ одного мирового судьи по избранiю мирового съѣзда, уѣзднаго начальника, одного податного инспектора, предсѣдателя уѣздной земской управы и двухъ членовъ отъ уѣзднаго земства, избираемыхъ уѣзднымъ земскимъ собранiемъ. Непремѣннымъ членомъ этого присутствiя является одинъ изъ членовъ уѣзднаго земства.

Представители отъ крестьянъ — члены Особаго Совѣщанiя, конечно, не могли согласиться съ подобнымъ проектомъ и поэтому ими съ своей стороны составленъ проектъ Положенiя о волостномъ общественномъ устройствѣ.

Нѣкоторыми оригинальными чертами отличается проектъ Курляндской подготовительной комиссiи. Здѣсь мы находимъ волостной и мызный округъ (§§ 2, 53 и слѣд.),

отмѣну приписной системы (§ 5), участіе всѣхъ совершеннолѣтнихъ полноправныхъ членовъ волостного общества, имѣющихъ самостоятельное право голоса, въ общемъ волостномъ собраніи, созываемомъ обыкновенно разъ въ три года для выбора волостного старшины и его помощниковъ и рѣшенія вопросовъ о разъединеніи волости или о соединеніи съ другими волостями (§§ 14—16). Этого равноправія отдѣльныхъ группъ членовъ волостного общества мы однако не находимъ на сходѣ выборныхъ, состоящемъ изъ представителей, выбранныхъ на двухъ классовыхъ собраніяхъ. Въ первомъ классовомъ собраніи собственники и арендаторы сельско-хозяйственныхъ недвижимостей, оцѣненныхъ для взиманія земскаго сбора не ниже 1500 рублей, участвуютъ лично, а собственники и арендаторы таковыхъ же недвижимостей, оцѣненныхъ ниже 1500 пуб., пространствомъ не менѣе 3 десятинъ — чрезъ выборщиковъ по одному на каждый полный цензъ, т. е. 1500 руб., считая въ томъ числѣ и неявившихся. Второе классовое собраніе состоитъ изъ всѣхъ прочихъ членовъ волостного общества, съ правомъ личнаго голоса, въ томъ числѣ и безземельные. Члены схода выборныхъ избираются каждымъ изъ этихъ двухъ классовъ на ихъ отдѣльныхъ собраніяхъ, причемъ каждый классъ избираетъ по равному числу членовъ (§ 18). — Органами надзора за волостнымъ общественнымъ управленіемъ являются уѣздная земская управа и губернское по земскимъ дѣламъ присутствіе, причемъ должности комиссаровъ по крестьянскимъ дѣламъ и губернское по крестьянскимъ дѣламъ присутствіе упраздняются (§ 41). — На волостныхъ должностныхъ лицъ возлагается исполненіе полицейскихъ обязанностей, причемъ они въ случаѣ надобности обязаны оказывать помощь мызной полиціи (§§ 47 и 48). Проектъ однако почему-то не обязываетъ представителей мызнаго округа въ случаѣ надобности оказывать помощь волостной полиціи. Правомъ образовать особый мызный округъ пользуются владѣльцы сельско-хозяйственныхъ имѣній, оцѣненныхъ для взиманія земскихъ сборовъ не ниже 20000 рублей и пространствомъ не менѣе 100 десятинъ (§ 53). Въ предѣлахъ мызнаго округа владѣлецъ имѣнія обязанъ испол-

нять тѣ же общественныя обязанности и повинности, которыя въ предѣлахъ волости возлагаются закономъ на волостное общество (§ 54). Владѣльцы нѣсколькихъ сосѣднихъ имѣній могутъ образовать одинъ самостоятельный мызный округъ (§ 55). Предусмотрѣно также добровольное соединеніе мызныхъ округовъ съ волостными для совмѣстнаго устройства одной или нѣсколькихъ отраслей волостного хозяйства, какъ-то: школьной и санитарной части, призрѣнія бѣдныхъ и т. п. (§ 56)

Проектъ Эстляндской подготовительной комиссіи предусматриваетъ:

1) безсословную волость, образуемую изъ нынѣ существующихъ волостей съ присоединеніемъ къ ихъ территоріямъ всѣхъ мызныхъ и иныхъ земель разныхъ наименованій (§ 115;

2) отмѣну приписной системы (§ 116);

3) избраніе гласныхъ волостного земскаго собранія (схода выборныхъ) на избирательныхъ собраніяхъ каждаго изъ 3 группъ плательщиковъ земскихъ сборовъ, въ числѣ пропорціональномъ уплачиваемымъ каждою изъ нихъ сборовъ и повинностей.

Органомъ надзора является окружная земская управа. Предусмотрѣна самостоятельность органовъ волостного самоуправленія, причемъ утвержденіе высшаго земскаго учрежденія требуется только по нѣкоторымъ болѣе важнымъ дѣламъ (отчужденіе и пріобрѣтеніе недвижимыхъ имуществъ, взиманіе личныхъ сборовъ по разрядамъ, заключеніе займовъ). На волостномъ самоуправленіи оставляются обще-административныя обязанности. Сохраняетея мызная полиція, но запрещеніе волостной полиціи дѣйствовать на мызной территоріи уничтожается.

Проектъ реорганизаціи волостного самоуправленія Лифляндской губерніи, составленный членомъ Лифляндской подготовительной комиссіи г. Гросвальдомъ, устанавливаетъ безсословную волость, образуемую изъ нынѣ существующихъ волостей съ причисленіемъ къ ихъ территоріямъ всѣхъ мызныхъ и иныхъ земель разныхъ наименованій (§§ 1 и 2). Отмѣняется теперешняя приписная

система, такъ какъ въ составъ волостной общины входятъ всѣ лица, имѣющія свое постоянное мѣстожительство въ предѣляхъ ея участка (§ 3). Общій волостной сходъ составляютъ полноправные члены, обложенные волостными сборами, въ томъ числѣ лица женскаго пола, владѣющія недвижимостью на правѣ собственности или аренды, а равно торговымъ или промышленнымъ предпріятіемъ (§ 10).

Вѣдѣнію общаго волостного схода подлежитъ (§ 12):

1) избраніе членовъ схода выборныхъ и кандидатовъ къ нимъ;

2) избраніе волостныхъ судей и кандидатовъ къ нимъ;

3) измѣненіе границъ волостного участка или соединеніе съ другой волостью и

4) обсужденіе вопросовъ, вносимыхъ на его разсмотрѣніе сходомъ выборныхъ.

Если на общемъ волостномъ сходѣ каждый полноправный членъ общины пользуется самостоятельнымъ правомъ голоса, то на сходѣ выборныхъ мы встрѣчаемъ ограниченіе правъ неимущей и малоимущей части населенія въ виду постановленія, что не менѣе половины всѣхъ членовъ схода выборныхъ должно быть выбираемо изъ числа лицъ, владѣющихъ недвижимымъ имуществомъ на правѣ собственности или аренды (§ 16, примѣч 1). Равнымъ образомъ члены волостного правленія должны владѣть недвижимымъ имущестномъ или состоять арендаторами таковаго (§ 32). — Органомъ надзора надъ волостнымъ самоуправленіемъ является уѣздная земская управа (§ 45). — Волостной полиціей завѣдуетъ волостной старшина, подчиненный въ этомъ отношеніи уѣздной полиціи (§ 40).

Проектъ крестьянскихъ представителей.

Какъ уже указано, въ противовѣсъ принятому Особымъ Совѣщаніемъ въ существенныхъ чертахъ проекту Эстляндскаго дворянскаго комитета, представителями отъ крестьянъ былъ составленъ съ своей стороны проектъ Положенія о волостномъ общественномъ устройствѣ, который въ главныхъ своихъ чертахъ сводится къ слѣдующему.

Волостнымъ обществомъ является безсословный союзъ живущихъ на опредѣленной территоріи лицъ для завѣдыванія своими общественными дѣлами на началахъ самоуправленія и самообложенія (§ 1).

Участки волостныхъ обществъ образуются изъ нынѣ существующихъ волостей съ причисленіемъ къ ихъ территоріямъ всѣхъ мызныхъ и иныхъ земель разныхъ наименованій, причемъ при наличности извѣстныхъ условій допускается соединеніе и разъединеніе волостей или измѣненіе границъ волостныхъ участковъ (§ 2).

Въ составъ волостного общества входятъ всѣ лица, имѣющія свое постоянное мѣстожительство въ предѣлахъ волости и внесенныя въ особый волостной реестръ (§ 3).

Органами волостного самоуправленія являются (§ 8):

а) общій волостной сходъ,

б) сходъ выборныхъ и

в) волостное правленіе.

Общій волостной сходъ составляютъ полноправные члены общества, обложенные волостными сборами, причемъ лица, не состоящія членами обществъ, но платящія съ принадлежащихъ имъ имуществъ и предпріятій волостные сборы, могутъ участвовать въ общемъ волостномъ сходѣ съ правомъ активнаго голоса (§ 10).

Вѣдѣнію общаго волостного схода подлежитъ избраніе членовъ схода выборныхъ и членовъ мѣстныхъ судовъ, измѣненіе границъ волости или соединеніе съ другою, кромѣ того обсужденіе необходимыхъ мѣръ въ чрезвычайныхъ случаяхъ и совѣщаніе по вопросамъ, глубоко затрагивающимъ жизнь мѣстнаго общества (§ 12).

Для пользованія правомъ голоса и избирательнымъ правомъ члены общества дѣлятся на 2 разряда (§ 16). Къ первому разряду принадлежатъ:

а) члены волостного общества, владѣющіе на правахъ собственности или аренды недвижимостью, оцѣненною для взиманія земскихъ сборовъ не менѣе 900 руб.;

б) члены волостного общества, платящіе за содержимыя ими въ предѣлахъ волостного района торговыя и про-

мышленныя предпріятія земскій промысловый налогъ не менѣе размѣра земскаго поземельнаго налога съ недвижимостей стоимостью въ 900 руб., и въ случаѣ введенія государственнаго подоходнаго налога и дополнительнаго къ нему сбора въ пользу земскихъ учрежденій — члены волостного общества, платящіе дополнительный къ государственному подоходному налогу общественный сборъ не менѣе такого размѣра, чѣмъ въ какомъ взимается земскій поземельный налогъ съ недвижимости стоимостью въ 900 руб.

Ко второму разряду принадлежатъ всѣ остальные члены общества.

Число голосовъ на общемъ волостномъ сходѣ распредѣляется между разрядами соразмѣрно количеству уплачиваемыхъ каждымъ изъ сихъ разрядовъ общественныхъ сборовъ, но съ тѣмъ, что въ случаѣ, если размѣръ уплачиваемыхъ членами второго разряда сборовъ превышаетъ общую сумму сборовъ, отбываемыхъ членами перваго разряда, то члены, принадлежащіе ко второму разряду, пользуются своимъ правомъ голоса черезъ уполномоченныхъ, избираемыхъ изъ ихъ среды на избирательный срокъ въ числѣ, равномъ числу членовъ перваго разряда (§ 17).

Засѣданія схода выборныхъ, избираемыхъ общимъ волостнымъ сходомъ на трехлѣтній срокъ, числомъ не ниже 12, происходятъ не менѣе четырехъ разъ въ годъ, подъ предсѣдательствомъ волостного старшины или его замѣстителя (§§ 21—23).

Вѣдѣнію схода выборныхъ подлежитъ производство выборовъ волостного старшины и его помощниковъ, назначеніе по вольному найму волостного писаря и служащихъ при волостныхъ учрежденіяхъ (учителей, врачей и. т. д.) и опредѣленіе имъ жалованья, кромѣ того избраніе лицъ волостной полиціи и представленіе ихъ на утвержденіе уѣзднаго полицейскаго управленія. Кромѣ разрѣшенія всѣхъ вообще вопросовъ, относящихся къ хозяйственнымъ и общественнымъ дѣламъ и нуждамъ волостного общества, подробно перечисленнымъ въ § 25, на сходъ выборныхъ возложено также завѣдываніе мѣстными учрежденіями

губернскаго или уѣзднаго земства, по ихъ особому порученію и на основаніи особыхъ соглашеній между земствомъ и волостью. Сходъ выборныхъ пользуется также правомъ представленія о мѣстныхъ дѣлахъ высшимъ земскимъ учрежденіямъ и возбужденія ходатайствъ о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ.

Исполнительнымъ органомъ схода выборныхъ является волостное правленіе, состоящее изъ волостного старшины и его помощниковъ, избираемыхъ сходомъ выборныхъ на 3 года изъ числа членовъ волости, состоящихъ собственниками или арендаторами недвижимыхъ имуществъ (§ 30).

Волостное правленіе является не только исполнительнымъ органомъ схода выборныхъ, завѣдующимъ имуществами и текущими хозяйственными дѣлами общества (§ 32), но и пособникомъ уѣзднаго и губернскаго земства, участвуя въ исполненіи производящихся въ предѣлахъ волости земскихъ дѣлъ и наблюдая за соотвѣтствующими земскими учрежденіями (§ 33). Независимо отъ сего, на волостное правленіе возложены также обще-административныя обязанности, какъ-то: веденіе посемейныхъ списковъ, распоряженія по мобилизаціи и дѣйствія, касающіяся отбыванія воинской и военно-конской повинностей, разсылка окладныхъ листовъ, взысканіе и наблюденіе за своевременнымъ поступленіемъ окладныхъ сборовъ и. т. д. (§ 34).

Органомъ надзора надъ волостнымъ самоуправленіемъ является уѣздное по волостнымъ общественнымъ дѣламъ присутствіе. Оно состоитъ подъ предсѣдательствомъ предсѣдателя уѣздной земской управы, изъ одного мирового судьи по избранію мирового съѣзда, податного инспектора, двухъ членовъ отъ уѣзднаго земства по избранію уѣзднаго земскаго собранія и представителя управленія земледѣлія и государственныхъ имуществъ. Завѣдываніе текущими дѣлами уѣзднаго присутствія возлагается на того или другого члена уѣзднаго земскаго собранія въ качествѣ непремѣннаго члена присутствія (§ 43).

Органу надзора представляются на утвержденіе постановленія схода выборныхъ, касающіяся (§ 42)):

а) соединенія или разъединенія волостей или измѣненія границъ волостныхъ участковъ;

б) пріобрѣтенія и отчужденія недвижимыхъ имуществъ;

в) установленія системы для взиманія общественныхъ сборовъ по разрядамъ;

г) изданія обязательныхъ постановленій.

Уѣздному по волостнымъ общественнымъ дѣламъ присутствію подаются жалобы на неправильность волостныхъ выборовъ и постановленія органовъ волостного самоуправленія, которыя могутъ быть отмѣнены только въ случаѣ ихъ противозаконности (§ 44).

Уѣздное по волостнымъ общественнымъ дѣламъ присутствіе утверждаетъ въ должности членовъ схода выборныхъ, волостного старшину, его помощниковъ и волостного писаря и распоряжается о приводѣ ихъ къ присягѣ. Уѣздное присутствіе вправѣ отказать въ утвержденіи лишь въ случаѣ нарушенія порядка выборовъ или въ случаѣ выбора лицъ, недопускаемыхъ по сему Положенію къ занятію подлежащихъ общественныхъ должностей (§ 45).

Уѣздное по волостнымъ общественнымъ дѣламъ присутствіе производитъ каждогодно чрезъ одного изъ своихъ членовъ ревизію дѣлопроизводства волостного самоуправленія, состоянія кассы и кассовыхъ книгъ волостного общества (§ 46).

Волостныя должностныя лица въ случаѣ злоупотребленій или упущеній по службѣ могутъ быть устранены отъ должности уѣзднымъ присутствіемъ (органомъ надзора) одновременно съ преданіемъ суду (§ 47).

Для исполненія полицейскихъ обязанностей въ предѣлахъ волости сходъ выборныхъ избираетъ волостного полисмена и замѣстителя къ нему (§ 49), которые утверждаются и устраняются отъ должности уѣзднымъ полицейскимъ управленіемъ (§ 50) и получаютъ содержаніе изъ общегосударственныхъ средствъ (§ 51). Виновные въ неисполненіи законныхъ требованій волостного полисмена привлекаются къ отвѣтственности по суду (§ 53), жалобы же на дѣйствія полисмена приносятся уѣздному полицейскому управленію (§ 54).

Таковы существенныя черты составленнаго крестьянскими представителями проекта реорганизацiи волостного самоуправленiя въ Прибалтiйскомъ краѣ.

Предлагаемыя вышеозначенными проектами системы общинныхъ сборовъ и повинностей будутъ разсмотрѣны мною въ связи съ вопросомъ объ организацiи коммунальнаго обложенiя.

Изъ обширнаго круга обязанностей по хозяйственнымъ и общественнымъ дѣламъ волости, возлагаемыхъ на волостное самоуправленiе, и изъ связи послѣдняго съ уѣзднымъ земствомъ видно, что проектъ крестьянскихъ представителей стремится къ созданiю въ Прибалтiйскомъ краѣ т. наз. мелкой земской единицы. Поэтому является вопросъ, насколько удачно разрѣшается проектомъ эта задача?

Включенiе въ волостной округъ мызной земли.

Къ достоинствамъ проекта слѣдуетъ отнести прежде всего включенiе въ волостной округъ, обнимающiй въ настоящее время одну крестьянскую землю, также и мызной земли (вмѣстѣ съ квотной въ Лифляндской губернiи, „шестой доли“ въ Эстляндской). Если въ благоустройствѣ мѣстной жизни заинтересовано все мѣстное населенiе; если попеченiе о сдѣлавшихся неспособными къ труду мызныхъ рабочихъ лежитъ на волости; если дѣти этихъ рабочихъ посѣщаютъ школы, содержимыя на средства волости, — то къ расходамъ на содержанiе волостныхъ учрежденiй должны быть привлечены также владѣльцы мызныхъ и другихъ наименованiй земель.

Но именно въ этомъ вопросѣ мы встрѣчаемся съ противодѣйствiемъ заинтересованнаго въ этомъ дѣлѣ Прибалтiйскаго дворянства, стремящагося къ сохраненiю и укрѣпленiю своего господствующаго положенiя. Какъ мы уже видѣли, Эстляндскимъ дворянскимъ комитетомъ былъ выработанъ и Особымъ Совѣщанiемъ при вр. Прибалтiйскомъ генералъ-губернаторѣ съ незначительными измѣненiями принятъ проектъ волостной реорганизацiи, отли-

чительной чертой котораго является образованіе самостоятельныхъ мызныхъ округовъ, въ которыхъ помѣщики пользовались бы тѣми же правами и несли бы тѣ же обязанности, какія въ волости относятся къ членамъ волостного общества. Такимъ образомъ заботы объ общественномъ благоустройствѣ и безопасности въ мызныхъ округахъ перешли бы къ помѣщикамъ, которые согласно проекту несли бы и необходимые расходы.

По поводу этого проекта представителями отъ крестьянъ въ Особомъ Совѣщаніи подано подробно мотивированное особое мнѣніе съ выясненіемъ тѣхъ послѣдствій, къ которымъ привело бы осуществленіе дворянскаго проекта.

Какая имѣется гарантія въ томъ, что расходы на школы, общественное призрѣніе, продовольственное, санитарное, врачебное и ветеринарное дѣло и т. д. въ мѣрѣ дѣйствительной надобности будутъ нести лица, прямой интересъ которыхъ заключается въ томъ, чтобы избѣгать этихъ расходовъ? Не поможетъ дѣлу и постановленіе, согласно которому помѣщикъ, если онъ не пожелаетъ или не въ состояніи создавать для мызнаго района собственныхъ школьныхъ, санитарныхъ и учрежденій для призрѣнія бѣдныхъ, — можетъ быть лишенъ права имѣть самостоятельный мызный округъ. Пока дѣло дойдетъ до этого, — сколько поколѣній людей, проживающихъ въ мызномъ округѣ, останется безъ первоначальнаго обученія, сколько не умретъ лицъ за отсутствіемъ врачебной помощи и вслѣдствіе недостаточнаго призрѣнія!



Если среди Прибалтійскаго дворянства обнаруживается стремленіе къ германизаціи края, выражающееся въ открытіи нѣмецкими ферейнами бюро для снабженія работодателей — нѣмцевъ нѣмецкими рабочими силами, въ попыткахъ замѣнить мѣстныхъ мызныхъ рабочихъ нѣмецкими рабочими-колонистами, наконецъ, въ открытіи въ городахъ и имѣніяхъ школъ съ нѣмецкимъ языкомъ преподаванія, — то и открываемыми въ мызныхъ округахъ школами помѣщики будутъ пользоваться въ узко-національныхъ цѣляхъ. Волнамъ германизаціи, готовымъ перелиться изъ-за границы въ Прибалтійскій край, можетъ противостоять здѣсь мѣстное коренное населеніе; поручить

же помѣщикамъ школу въ проектируемыхъ ими мызныхъ округахъ, значило бы не только ослабить силы этого населенія въ его культурной борьбѣ, но и покровительствовать стремленіямъ къ германизаціи края.

Дѣло общественнаго призрѣнія не можетъ быть поручено слишкомъ мелкимъ и ничтожныхъ организаціямъ, какими будутъ являться мызные округа. Если въ настоящее время помѣщики нерѣдко изгоняютъ изъ своихъ имѣній рабочихъ, всю жизнь трудившихся въ мызномъ хозяйствѣ и сдѣлавшихся неспособными къ труду, а на старости лѣтъ не получающихъ даже уголка въ квартирахъ для рабочихъ, — то какимъ образомъ можно ожидать, чтобы помѣщики добровольно призрѣвали лицъ, которыя, хотя и жили въ мызномъ округѣ, но не трудились въ хозяйствѣ помѣщика и лишились трудоспособности, можетъ быть, внѣ предѣловъ мызнаго округа? Помѣщики, конечно, будутъ стараться избавиться отъ обязанности призрѣвать означенныхъ лицъ, причемъ при рѣшеніи вопроса о томъ, кому именно надлежитъ ихъ призрѣвать, помѣщику, волости или городу, явятся пререканія и конфликты между мызами, волостями и городами; нуждающіяся же въ призрѣніи лица будутъ предоставлены на произволъ судьбы.

Не лучше будетъ обстоять дѣло съ врачебной помощью и санитарными мѣропріятіями. Рабочему, находящемуся въ зависимости отъ помѣщика, немыслимо предъявить къ нему требованіе объ улучшеніи гигіеническихъ условій своей квартиры.

Еще хуже будетъ съ мызной полиціей. Полицейская власть должна находиться въ рукахъ незаинтересованныхъ и безпристрастныхъ лицъ, помѣщики же и ихъ уполномоченные по большей части всегда являются заинтересованной стороной и поэтому порученіе имъ полицейскихъ обязанностей причинитъ ущербъ интересамъ лицъ, проживающихъ въ мызномъ округѣ. Опасность будетъ грозить не только имъ, но и другимъ сельскимъ жителямъ, возбудившимъ неудовольствіе помѣщика или его уполномоченнаго; миновать мызный округъ невозможно, такъ какъ имѣнія являются центромъ мѣстной жизни и черезъ нихъ пролегаютъ главные пути сообщенія. Полицейскихъ

обязанностей нельзя вручить помѣщикамъ еще потому, что въ случаѣ возникновенія конфликтовъ на экономической почвѣ, забастовокъ и т. д., полицейская власть помѣщика, вмѣсто того, чтобы смягчить страсти, еще болѣе обострить ихъ.

Имѣнія являются центромъ сельской жизни, гдѣ сосредоточены торговыя и промышленныя предпріятія и проживаетъ сельская интеллигенція, врачи, аптекаря и т. д. Съ образованіемъ мызныхъ округовъ волости лишатся этого культурнаго и болѣе платежеспособнаго элемента и однѣ будутъ нести расходы на содержаніе общественныхъ учрежденій, несмотря на то, что во многихъ мѣстахъ имѣнія пользуются услугами проживающихъ въ волости рабочихъ, временно нанимающихся на мызныя работы въ страдную пору.

Неизбѣжнымъ послѣдствіемъ образованія мызныхъ округовъ будетъ необыкновенная пестрота административныхъ единицъ, особенно если мызные округа будутъ образованы, согласно проекту дворянства, также изъ полумызковъ, фольварковъ и т. д., словомъ изъ всѣхъ имѣній, оцѣненныхъ не ниже 15000 руб. и обнимающихъ не менѣе 200 десятинъ удобной земли. Въ Лифляндской губерніи до сихъ поръ было 945 самостоятельныхъ имѣній; если кромѣ нихъ въ особые мызные округа будутъ выдѣлены также полумызки и фольварки, то число округовъ увеличится до невѣроятности, и такъ какъ кромѣ того мызная земля не всегда находится въ одной межѣ, а расположена черезполосно съ крестьянской землей, то становится ясно, что неизбѣжнымъ послѣдствіемъ образованія мызныхъ округовъ будутъ затрудненія въ дѣятельности сельской администраціи.

По вышеизложеннымъ причинамъ представители отъ крестьянъ считаютъ образованіе особыхъ мызныхъ округовъ вреднымъ и недопустимымъ.

До какой раздробленности административныхъ единицъ могло бы привести осуществленіе дворянскихъ притязаній, показываетъ между прочимъ составленный Эстляндскимъ дворянскимъ комитетомъ проектъ реформы волостного

устройства, согласно которому въ составъ волостного района входятъ:

а) расположенная въ предѣлахъ самостоятельнаго имѣнія крестьянская земля,

б) отдѣленные отъ мызной земли участки и

в) участки мызной земли,

а въ составъ мызнаго района входитъ мызная земля самостоятельнаго имѣнія, поскольку таковая земля не включена на основанія пп. б и в въ составъ волостного района (§ § 2 и 3).

Эти предположенія проекта Эстляндскаго дворянскаго комитета выражены яснѣе и опредѣленнѣе и нѣсколько видоизмѣны въ принятомъ Особымъ Совѣщаніемъ проектѣ, согласно которому территоріи существующихъ волостныхъ обществъ и мызныхъ округовъ продолжаютъ существовать въ нынѣшнихъ границахъ и составляютъ волостные и мызные районы (§ 2), причемъ отчужденные изъ состава земскихъ имѣній земельные участки, если они не составляютъ самостоятельнаго мызнаго района или не присоединятся къ другому существующему мызному району, — при соблюденіи извѣстныхъ условій (съ согласія заинтересованныхъ сторонъ и съ утвержденія уѣзднаго по сельскимъ общественнымъ дѣламъ присутствія) включаются въ волостной районъ (§ 3). Правомъ же образовать особый самостоятельный мызный округъ пользуется каждый владѣлецъ сельско-хозяйственнаго имѣнія, оцѣненнаго для взиманія земскихъ сборовъ не ниже 15000 рублей и пространствомъ не менѣе 200 десятинъ (прим. къ § 3).

Если отчужденные изъ состава земскихъ имѣній земельные участки, при наличности извѣстныхъ условій, будутъ имѣть право образовать самостоятельные мызные районы, то съ увеличеніемъ числа теперешнихъ мызныхъ округовъ, конечно, значительно увеличатся возникающія изъ совмѣстнаго существованія волостныхъ и мызныхъ районовъ неудобства и затрудненія.

Насколько безнадежна и несостоятельна идея дворянства объ образованіи особыхъ волостныхъ и мызныхъ районовъ, показываетъ тотъ же проектъ Эстляндскаго

дворянства, предусматривающій какъ добровольное, такъ и принудительное соединеніе волостныхъ и мызныхъ районовъ съ другими волостными или мызными районами.

Принудительное соединеніе допускается, если этого требуетъ общая польза, которая усматривается между прочимъ въ случаяхъ, если волостныя общества или собственники самостоятельныхъ имѣній не въ состояніи исполнять своихъ общественныхъ обязанностей, а также, если слѣдствіемъ неудобнаго расположенія частей одного или нѣскольких волостныхъ или мызныхъ районовъ среди частей другихъ волостныхъ или мызныхъ районовъ — является серьезное столкновеніе общественныхъ интересовъ съ частными, каковое не можетъ быть устранено посредствомъ образованія союзовъ (§ 5).

Союзы же образуются, для выполненія нѣкоторыхъ общественныхъ задачъ, главнымъ образомъ въ области призрѣнія бѣдныхъ и больныхъ, сооруженія и содержанія сельскихъ народныхъ школъ, — путемъ соединенія волостныхъ и мызныхъ районовъ съ сосѣдними волостными и мызными районами по желанію и просьбѣ волостныхъ обществъ или собственниковъ имѣнія съ утвержденія начальственнаго учрежденія (§ 59). Эти предположенія проекта Эстляндскаго дворянскаго комитета перешли также въ проектъ, принятый Особымъ Совѣщаніемъ.

Такимъ образомъ самимъ дворянствомъ предвидится какъ чрезвычайная раздробленность административныхъ единицъ, такъ и невозможность для образуемыхъ мелкихъ единицъ выполненія лежащихъ на нихъ обязанностей по такимъ существеннымъ отраслямъ земскаго хозяйства, какъ призрѣніе бѣдныхъ и больныхъ и содержаніе народныхъ школъ. И если бы дворянскому проекту суждено было осуществиться, то въ концѣ концовъ, послѣ горькаго опыта, многочисленныхъ недоразумѣній и серьезнаго разстройства земскаго хозяйства, всетаки образовались бы болѣе широкіе районы для завѣдыванія своими хозяйственными и общественными дѣлами. Дворянскій проектъ, такъ явно противорѣчащій интересамъ мѣстной жизни, представляетъ собою отчаянную попытку дворянства —

среди выдвигаемыхъ жизнью новыхъ формъ общежитія сохранить и укрѣпить свое прежнее господство и вліяніе.

Нельзя не указать при этомъ, что въ случаѣ образованія мызныхъ районовъ въ нихъ не будетъ имѣть мѣста самодѣятельности принадлежащихъ къ этимъ районамъ лицъ, такъ какъ въ мызномъ районѣ не предусматривается ни общаго схода, ни схода выборныхъ, ни избранныхъ этими сходами должностныхъ лицъ, а мызнымъ райономъ и его общественными учрежденіями, содержимыми на счетъ владѣльца имѣнія, завѣдуетъ или самъ владѣлецъ имѣнія или назначенный имъ замѣститель.

Парализуя такимъ образомъ на значительномъ пространствѣ Прибалтійскаго края*) благодѣтельное вліяніе самоуправленія, помѣщики зато принимаютъ на себя тѣ обязанности, какія въ волостномъ районѣ несутъ члены волостного общества; другими словами, они соглашаются нести необходимые расходы на народную школу, призрѣніе больныхъ и бѣдныхъ и. т. д.

Но неужели они въ самомъ дѣлѣ будутъ нести эти расходы? Для нихъ нѣтъ ничего легче, какъ избѣгать ихъ путемъ переложенія на другихъ лицъ. Если помѣщиками и будетъ что нибудь сдѣлано для исполненія возложенныхъ на нихъ задачъ по общественному благустройству, то расходы будутъ нести не они, а арендаторы непроданной крестьянской, квотной и мызной земли, а также торговцы и промышленники, снимающіе принадлежащія владѣльцамъ вотчинъ помѣщенія подъ торговыя и промышленныя предпріятія. Стоитъ собственнику земли и другихъ недвижимостей только повысить арендую плату, и бремя необходимыхъ налоговъ и повинностей будетъ снято съ помѣ-

*) На материковой части Лифляндской губерніи находилось къ 1907 г. изъ состава мызныхъ и квотныхъ земель въ собственности частныхъ владѣльцевъ 1595600 дес. мызной земли и 182785 дес. квотной земли общаго пространства, итого 1778385 десятинъ (въ томъ числѣ 716724 дес. лѣса), что составляетъ 46,8% общаго пространства материковой части Лифляндской губерніи. Въ дѣйствительности мызные округа будутъ обнимать еще большее пространство, такъ какъ не всѣ проданные участки мызной (63205 дес. удобной земли) и квотной земли (66806 дес. удобной земли) будутъ присоединены къ волостнымъ районамъ.

щиковъ и переложено на другихъ лицъ. Если положенiе арендаторовъ земли уже въ настоящее время тяжелое *), то можно себѣ представить, въ какомъ положенiи они очутятся, когда арендная плата будетъ еще повышена для покрытiя расходовъ на общественное благоустройство въ мызномъ районѣ. И нѣтъ другого средства противъ подобнаго переложенiя налоговъ и повинностей на арендаторовъ, кромѣ урегулированiя законодательнымъ порядкомъ арендныхъ отношенiй съ образованiемъ при уѣздномъ и губернскомъ земствахъ аграрныхъ комиссiй для разрѣшенiя недоразумѣнiй, возникающихъ отъ аренды (и продажи) земли.

Осуществленiе дворянскаго проекта объ образованiи особыхъ мызныхъ районовъ не только парализовало бы въ этихъ районахъ, составляющихъ значительное пространство Прибалтiйскаго края, благодѣтельное влiянiе самоуправленiя, но еще ухудшило бы положенiе извѣстной части населенiя этихъ районовъ. И все это въ угоду помѣщикамъ, стремящимся сохранить свое прежнее господство и влiянiе!

Zweckverbände въ дворянскихъ проектахъ.

Общей чертой дворянскихъ проектовъ является, наряду съ образованiемъ самостоятельныхъ мызныхъ округовъ, т. наз Zweckverbände, — общинные союзы, имѣющiе лишь одну или нѣсколько опредѣленныхъ цѣлей, главнымъ образомъ школьное дѣло и попеченiе о бѣдныхъ и больныхъ. Проекты эти съ ихъ особыми мызными округами и Zweckverbände напоминаютъ собою порядки въ восточныхъ провинцiяхъ Пруссiи, гдѣ еще въ послѣдней четверти прошлаго столѣтiя деревня „осталась въ старомъ патрiархальномъ неустройствѣ, отчасти подъ командой юнкера, сохранившаго нѣкоторыя полицейскiя полномочiя и сумѣвшаго выдѣлить себя изъ податной

*) В. Земцевъ. Къ аграрному вопросу въ Лифляндiи. Рига 1907, стр. 41—47.

сферы воздѣйствія обществъ: въ 1890 г. еще насчитывали въ Пруссіи, рядомъ съ 37319 сельскими общинами, 16403 „вотчины“ — Gutsbezirke, изъ которыхъ иныя превышали, по населенности, сосѣднія деревенскія общины, но совершенно не имѣли общиннаго управленія; различіе между востокомъ и западомъ выражалось нагляднѣе всего въ томъ, что въ 7 восточныхъ провинціяхъ Пруссіи на 100 самостоятельныхъ общинъ приходилось 63 Gutsbezirke, въ то время какъ въ Рейнской провинціи на 1000 общинъ были только 6 вотчинныхъ владѣній.“*) Окружными и провинціальными законами 1873, 1875 и 1881 гг. былъ созданъ современный порядокъ окружного и провинціальнаго самоуправленія, „но пока самая мелкая единица-община — оставалась въ допотопномъ неустройствѣ, крупное землевладѣніе фактически сохраняло въ своихъ рукахъ всю власть и всѣ привилегіи.“**) Сельское самоуправленіе „ограничивалось минимумомъ общественной помощи, предоставляя личность себѣ самой. Даже для осуществленія давно признанныхъ обязанностей общежитія, какъ то школьнаго дѣла и дорожнаго хозяйства, феодальное устройство общины оказывалось тормазомъ, грозившимъ пониженіемъ матеріальной и духовной жизни населенія, такъ что изъ государственнаго бюджета по необходимости и независимо отъ меньшаго благосостоянія деревни приходилось все больше приплачивать къ расходамъ земства.“**) Т. наз. Zweckverbände, являющіеся результатомъ стремленія создать промежуточныя группы между округомъ и общиной, не приносили большой пользы: дѣятельность въ нихъ „парализовалась отсутствіемъ системы въ низшемъ коммунальномъ устройствѣ. Неоднократно высказывалось въ парламентѣ, что все земское зданіе не имѣло базиса, и провинціальныя и окружныя учрежденія висѣли въ воздухѣ, являлись надстройками надъ колеблющимся слабымъ и неудовлетворительнымъ зданіемъ примитивной общины.“**) Реформой 1891 года — Landgemeindeordnung 1891 г. — было создано „единство общиннаго устройства, правильное представительство и

*) Мелкая земская единица, выпускъ I, 2-ое изданіе, стр. 106

**) Ibid., стр. 106.

возможность соединенія нѣсколькихъ общинъ въ большій союзъ, со включеніемъ въ него помѣщиковъ, крестьянъ и интеллигентныхъ элементовъ деревни.“*) Однако, „чтобы осуществить что-нибудь, министру Герфурту пришлось сдѣлать уступки во многихъ частяхъ своего проекта: сохранить значительную часть Gutsbezirke, урѣзать избирательныя права не владѣльческихъ жителей общинъ, отказаться отъ принужденія во вѣхъ случаяхъ, гдѣ землевладѣльческое большинство окружныхъ собраній добровольно не пойдетъ на созданіе жизнеспособныхъ низшихъ органовъ.“*)

Zweckverbände, занимающіе видное мѣсто въ Landgemeindeordnung 1891 года, образуются изъ общинъ и помѣстій для осуществленія извѣстныхъ опредѣленныхъ цѣлей, между тѣмъ какъ во всѣхъ другихъ отношеніяхъ они сохраняютъ свою самостоятельность. „Статуты такого союза утверждаются окружною управой, которой предоставлено право организовать такіе союзы даже противъ воли участвующихъ въ нихъ общинъ, если это представляется желательнымъ въ общемъ интересѣ.“**)

Кромѣ Zweckverbände въ Пруссіи существуютъ еще Samtgemeinden — союзы мелкихъ общинъ для совмѣстнаго веденія извѣстныхъ отраслей хозяйства, какъ то школьное дѣло, попеченіе о бѣдныхъ и др.

На съѣздѣ общества соціальной политики въ 1890 году Шмоллеръ назвалъ стремленіе къ образованію Zweckverbände — идеаломъ прусскаго сановничества. „Опытъ Англіи показываетъ, какъ усложняется весь аппаратъ мѣстнаго управленія и разрывается единсто общинной жизни, если отдѣльныя отрасли, школьное, дорожное, пожарное и др дѣла, выдѣляются въ особыя задачи союзовъ. Южно-германская и западно-европейская континентальная община не знаютъ этихъ раздѣленій.“***) — По мнѣнію извѣстнаго знатока административнаго права, барона Рейтценштейна, высказанному на томъ же съѣздѣ общества соціальной политики, „порученіе земскихъ задачъ спеціальнымъ сою-

*) Мелкая земская единица, выпускъ. I, 2-ое изданіе, стр. 107.
**) Ibid., стр. 111.
***) Ibid., стр. 114.

замъ ведетъ къ одностороннему и мертвому формализму, который убиваетъ живую земскую дѣятельность."*) — Ученый сельскій хозяинъ и администраторъ проф. Тиль (Thiel), сторонникъ руководящей роли крупнаго землевладѣнія, требуя сотрудничества землевладѣльцевъ, всѣхъ зажиточныхъ и интеллигентныхъ людей деревни съ крестьянствомъ, разрѣшенія съ нимъ общихъ мѣстныхъ дѣлъ, полагаетъ, что „предоставить эту задачу *добровольному* „сотрудничеству", ожидать, что безъ общей принудительной организаціи въ новыхъ формахъ общиннаго строя будутъ достигнуты такіе-же результаты, значитъ — проявлять оптимизмъ, граничащій съ квіетизмомъ." **) — „Гошенъ характеризовалъ англійскую систему Zweckverbände словами: хаосъ учрежденій, хаосъ налоговъ, хаосъ въ территоріальномъ раздѣленіи." ***)

Не подлежитъ сомнѣнію, что именно этими словами дѣятели нѣмецкаго общества соціальной политики охарактеризовали бы проекты Прибалтійскаго дворянства о выдѣленіи мызныхъ округовъ и образованіи Zweckverbände. Проекты эти стремятся къ созданію въ Прибалтійскомъ краѣ порядковъ, осужденныхъ какъ наукой, такъ и самой жизнью.

2.

Къ дальнѣйшимъ достоинствамъ проекта крестьянскихъ представителей слѣдуетъ отнести постановленіе, согласно которому въ составъ волостной общины входятъ всѣ лица, имѣющія свое постоянное мѣстожительство въ предѣлахъ ея участка. Этимъ постановленіемъ не только отмѣняется дѣйствующая теперь совершенно неудовлетворительная система приписки, крайне невыгодно отражающаяся на волостномъ бюджетѣ, но волостному союзу, включеніемъ въ него всѣхъ лицъ въ волости проживающихъ, придается также характеръ безсословности.

Отмѣчая преимущества проекта крестьянскихъ представителей, я однако не могу не указать также на его недостатки.

*) Мелкая земская единица, выпускъ I, 2-ое изданіе, стр. 114.
**) Ibid., стр. 115.
***) Ibid., стр. 114.

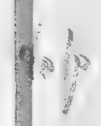
Подчиненіе мелкой земской единицы общей администраціи.

Характерной чертою проекта является возложеніе на исполнительный органъ волостного самоуправленія, волостное правленіе, не только земскихъ, но и обще-административныхъ обязанностей и подчиненіе дѣйствій должностныхъ лицъ волостного правленія и отчасти схода выборныхъ полубюрократическому учрежденію уѣзднаго по волостнымъ общественнымъ дѣламъ присутствія. Правда, изъ вѣдѣнія волостныхъ правленій изъемлются полицейскія функціи, для завѣдыванія которыми сходомъ выборныхъ избирается волостной полисменъ, утверждаемый въ должности уѣзднымъ полицейскимъ управленіемъ и получающій содержаніе изъ обще-государственныхъ средствъ (§§ 49—54), но на обязанности волостного правленія проектомъ крестьянскихъ представителей оставляется, между прочимъ, веденіе посемейныхъ списковъ, распоряженія по мобилизаціи и дѣйствія, касающіяся отбыванія воинской и военно-конской повинностей, разсылка окладныхъ листовъ, взысканіе и наблюденіе за своевременнымъ поступленіемъ окладныхъ сборовъ и т. д. (§ 33). Если же мы будемъ имѣть въ виду, что на волостномъ правленіи по прежнему будетъ лежать обязанность переписки со всѣми административными учрежденіями и сообщеніе имъ свѣдѣній, то получится тотъ же обширный кругъ обязанностей по обще-государственному управленію, которыми волостныя правленія обременены въ настоящее время. Но вмѣстѣ съ тѣмъ на волостномъ правленіи скажется извѣстное вліяніе общей администраціи, которое, вмѣстѣ съ контролемъ полубюрократическаго уѣзднаго по волостнымъ дѣламъ присутствія, способно превратить исполнительный органъ волостного земства въ бюрократическую инстанцію, въ послѣднее звено въ цѣпи казенныхъ административныхъ учрежденій, какимъ волостныя правленія въ значительной мѣрѣ являются и теперь. — Не послѣднюю роль въ этомъ отношеніи могутъ сыграть уѣздныя по волостнымъ дѣламъ присутствія, являющіяся органомъ надзора надъ волостнымъ самоуправленіемъ. Хотя проектъ крестьянскихъ представите-

лей и признаетъ самостоятельность органовъ волостного самоуправленія, постановленія которыхъ не требуютъ особаго утвержденія, за исключеніемъ поименованныхъ въ § 42 дѣлъ, — тѣмъ не менѣе вліяніе уѣзднаго по волостнымъ дѣламъ присутствія несомнѣнно скажется на волостномъ самоуправленіи.

Правда, воздѣйствіе этого присутствія на постановленія схода выборныхъ можетъ быть только незначительно, такъ какъ постановленія органовъ волостного самоуправленія могутъ быть отмѣнены уѣзднымъ присутствіемъ только въ случаѣ ихъ противозаконности (§ 44), но на должностныхъ лицахъ волостного правленія вліяніе уѣзднаго присутствія скажется сильно, такъ какъ послѣднее не только утверждаетъ въ должности членовъ волостного правленія (§ 45), производитъ каждогодно чрезъ одного изъ своихъ членовъ ревизію дѣлопроизводства волостного самоуправленія, состоянія кассъ и кассовыхъ книгъ волостного общества (§ 46), но и устраняетъ отъ должности и предаетъ суду волостныхъ должностныхъ лицъ въ случаѣ злоупотребленій или упущеній по службѣ (§ 47).

Нельзя не указать на этомъ мѣстѣ, что подобный же органъ надзора надъ управленіемъ волостныхъ и мызныхъ районовъ устанавливается проектомъ Особаго Совѣщанія въ лицѣ уѣзднаго по сельскимъ общественнымъ дѣламъ присутствія, съ тою однако разницею, что предсѣдателемъ его является не предсѣдатель уѣздной земской управы, а предводитель дворянства (въ Лифляндской и Эстляндской губерніяхъ — уѣздный депутатъ дворянства, на островѣ Эзелѣ — депутатъ конвента). Такимъ образомъ органы волостного управленія подвергаются контролю и вліянію не только общей администраціи, но и дворянства, во всѣхъ прочихъ отношеніяхъ отграничивающаго себя отъ волостныхъ обществъ путемъ образованія самостоятельныхъ мызныхъ округовъ.



При лучшемъ желаніи нельзя найти причины, почему дворянству въ лицѣ его предводителя долженъ быть порученъ контроль надъ органами волостного самоуправленія; остается только предположить, что дворянство, не довольствуясь образованіемъ самостоятельныхъ мызныхъ

округовъ, желаетъ распространить свою попечительную роль и на волостной округъ. Въ пользу такого соображенія говоритъ то обстоятельство, что и по другимъ вопросамъ, аграрному, школьному и о судебной реформѣ, дворянство стремится облагодѣтельствовать населеніе своими „отеческими“ о немъ заботами.

Едва ли можно сомнѣваться въ томъ, что благодаря соединенію въ волостномъ самоуправленіи земскихъ и обще-административныхъ функцій и предоставленію права контроля надъ волостнымъ самоуправленіемъ полубюрократическому учрежденію, волостное самоуправленіе подвергнется сильному воздѣйствію общей администраціи. При этомъ можетъ быть извращена самая идея самоуправленія и „вмѣсто того, чтобы войти въ строй земскихъ учрежденій, мелкая единица окажется вдвинутой въ общую систему уѣздныхъ административныхъ мѣстъ съ вѣроятнымъ подчиненіемъ земскому начальнику“ (въ Прибалтійскомъ краѣ комиссару по крестьянскимъ дѣламъ).*) Послѣдствіемъ же ограниченія самодѣятельности земскихъ учрежденій будетъ апатія и равнодушіе ихъ къ дѣлу. Въ такомъ случаѣ имѣется полное основаніе предполагать, что вмѣсто дѣйствительной самодѣятельности волостной общины получится направленіе ея хозяйственной и общественной жизни извнѣ. Этого можно опасаться особенно на первое время, когда идея самоуправленія еще не пустила крѣпкіе корни въ населеніи, когда земская самодѣятельность еще не развилась и не окрѣпла настолько, чтобы она безъ опасности для себя могла взять на себя исполненіе обязанностей по общей администраціи. Это возможно для земскихъ учрежденій только при такой степени ихъ развитія, когда они берутъ въ свои руки также и административныя функціи, не поступаясь ни въ чемъ своею самостоятельностью.

Въ виду этого представляется необходимымъ не возлагать на мелкую земскую единицу, по крайней мѣрѣ на первыхъ порахъ, обще-административныхъ функцій и вмѣстѣ съ тѣмъ освободить ее отъ вліянія общей администраціи.

*) Мелкая земская единица, выпускъ II, 1903, стр. 223.

Территорія мелкой земской единицы.

По вопросу о территоріи мелкой земской единицы представители отъ крестьянъ остановились какъ на нормальномъ типѣ на теперешней волости. Согласно § 2 проекта, участки волостныхъ обществъ образуются изъ нынѣ существующихъ волостей съ причисленіемъ къ ихъ территоріямъ всѣхъ мызныхъ и иныхъ земель разныхъ наименованій, причемъ соединеніе и разъединеніе волостей или измѣненіе границъ волостныхъ участковъ могутъ послѣдовать съ разрѣшенія подлежащаго органа надзора, или на основаніи общаго согласія заинтересованныхъ сторонъ, или если такового не послѣдуетъ, по ходатайству одного изъ волостныхъ обществъ.

Вопросъ о территоріи и количествѣ населенія мелкой земской единицы имѣетъ существенное значеніе для успѣшнаго веденія въ ней земскаго хозяйства. Какъ общее правило можно выставить положеніе, что въ территоріальномъ отношеніи мелкая земская единица должна удовлетворять двумъ требованіямъ:

1) она должна быть не настолько обширна, чтобы исключить общность интересовъ и знакомство населенія съ мѣстными условіями, и

2) она должна быть настолько обширна, чтобы на ней оказалось возможнымъ успѣшное веденіе мѣстнаго хозяйства, зависящее отъ наличности въ достаточномъ размѣрѣ какъ финансовыхъ средствъ, такъ и интеллигентныхъ работниковъ въ учрежденіяхъ и общественныхъ предпріятіяхъ земской единицы, необходимая координація которыхъ возможна только на болѣе обширной территоріи.

На съѣздѣ нѣмецкаго общества соціальной политики въ 1890 году Зомбартъ, выступая защитникомъ реформы общины на началахъ сліянія всѣхъ сословій и представительства всѣхъ мѣстныхъ интересовъ, конструируетъ „идеальную“ единицу, достаточно обширную для исполненія экономическихъ и соціально-политическихъ задачъ мѣстной жизни, и видитъ ее въ корпораціи, „составляющей представительство отъ 10—15 общинъ съ 3—5 тысячами

душъ и соединяющей въ себѣ интеллигентность помѣщика, пастора, учителя, съ практическимъ смысломъ выборныхъ отъ крестьянъ. При такихъ размѣрахъ получается земская единица, достаточно самостоятельная въ финансовомъ отношеніи и въ то же время наилучшимъ образомъ выражающая именно мѣстныя нужды, способная взять на себя исполненіе ближайшихъ задачъ мѣстнаго характера."*) При этомъ особенность взгляда Зомбарта состоитъ въ томъ, что община сохраняетъ „свое значеніе *хозяйственной* корпораціи и оставляетъ за собою нѣкоторую часть своихъ административныхъ функцій, отдавая другія, вмѣстѣ съ болѣе сложными экономическими и культурными задачами, болѣе крупной единицѣ, въ которую она входитъ корпоративно, какъ ея часть".*) — По мнѣнію извѣстнаго знатока административнаго права, барона Рейтценштейна, „сельская община иногда можетъ быть достаточно велика и богата для исполненія ближайшихъ обязанностей самоуправленія, но въ большинствѣ случаевъ мы имѣемъ дѣло съ карликами, Zwerggemeinden, и разстояніе между такой миніатюрной единицей и окружнымъ самоуправленіемъ слишкомъ велико, оно должно быть выполнено болѣе жизнеспособной организаціей, дѣятельной и связанной общими интересами". **)

Представитель крестьянскихъ обществъ на съѣздѣ, депутатъ рейхстага Виссеръ, „выступая съ требованіемъ отмѣны привиллегій крупнаго землевладѣнія и включенія его въ общую съ крестьянами общинную организацію," склоняется, наравнѣ съ Зомбартомъ, въ пользу идеи Samtgemeinde, какъ болѣе жизнеспособной единицы, причемъ онъ однако предупреждаетъ противъ образованія слишкомъ крупныхъ единицъ, на которыхъ люди не знаютъ другъ друга, не имѣютъ сходныхъ условій жизни и не связаны извѣстными традиціями.**) — Ученый сельскій хозяинъ и администраторъ проф. Тиль (Thiel), являясь „горячимъ сторонникомъ руководящей роли крупнаго землевладѣнія," тѣмъ не менѣе требуетъ сотрудничества земле-

---

*) Мелкая земская единица, выпускъ I, изданіе 2-ое, стр. 113.
**) Ibid., стр. 114.

владѣльцевъ, всѣхъ зажиточныхъ и интеллигентныхъ людей деревни съ крестьянствомъ и „отдаетъ Samtgemeinde предпочтеніе какъ передъ обособленной общиной, такъ и предъ концентраціей главныхъ статей земской дѣятельности въ земскихъ крупныхъ учрежденіяхъ окружного и провинціальнаго характера.“ *)

Резюмируя высказанныя на съѣздѣ мнѣнія, Шмоллеръ, подобно Тилю, Зомбарту и Рейтценштейну, становится на сторону Samtgemeinde, находя для нея уже готовую форму въ нынѣшнихъ Amtsbezirke, соотвѣтствующихъ волости внутреннихъ губерній Россіи. **)

Въ Финляндіи по общему правилу „каждый сельскій приходъ съ своею территоріею составляетъ отдѣльную общину,“ причемъ, однако, съ согласія губернатора, допускается какъ соединеніе нѣсколькихъ приходовъ въ одну общину, такъ и раздѣленіе общинъ, состоящихъ изъ нѣсколькихъ приходовъ. ***) Въ нѣкоторыхъ случаяхъ, напр., для завѣдыванія призрѣніемъ бѣдныхъ или начальными училищами, община можетъ быть раздѣлена на округа или участки. „Въ среднемъ выводѣ для всего края, въ 1891 году на одну общину приходилось 711 кв. километровъ территоріи и 4600 душъ населенія. По губерніямъ размѣры общинъ представляютъ большія колебанія.

Губерніи	число общинъ	Среднее на общину пространство кв. килом.	Среднее на общину населенія душъ
Нюландская	38	291	4411
Або-Бьернеборгская	121	190	2861
Тавастгуская	48	373	4855
Выборгская	49	640	6537
Санъ-Михельская	26	663	6757
Куопіоская	33	1082	8419
Вазаская	83	460	4761
Улеаборгская	68	2305	3351
	466	711	4600

*) Мелкая земская единица, выпускъ I, изданіе 2-ое, стр. 115.

**) Ibid., стр. 116.

***) Ibid., стр. 171.

x волостн… [handwritten marginal note, illegible]

По пространству и населенію сельскія общины распредѣлялись такъ: до 100 кв. километровъ имѣли 52 общины, отъ 101 до 500—252, отъ 501 до 2000—137, свыше 2000—25. Число общинъ съ малымъ населеніемъ, не болѣе 1000 душъ, было незначительно: до 500 душъ — 4 и отъ 501 до 1000—16; затѣмъ съ населеніемъ отъ 1001 до 3000 душъ было 239 общинъ, отъ 3001 до 5000—119 и свыше 5000—161."*)

Изслѣдователи вопроса о мелкой земской единицѣ во внутреннихъ губерніяхъ имперіи останавливаются какъ на нормальномъ типѣ не на сельскомъ обществѣ, а на болѣе обширной территоріи, преимущественно на волости. Говоря о дѣлѣ общественнаго призрѣнія, Гр. Шрейдеръ отмѣчаетъ, что „раціональная постановка послѣдняго требуетъ строгой индивидуализаціи мѣръ помощи, сообразно особенностямъ каждаго даннаго случая. Нужны и богадѣльни, и ясли-пріюты и разные виды трудовой помощи, и сельскіе ломбарды и т. д. Но понятно, что такая постановка ни въ какомъ смыслѣ — ни матеріально, ни интеллектуально — даже въ отдаленной степени непосильна сельскимъ обществамъ."**) X

Что касается Прибалтійскаго края, то какъ на нормальномъ типѣ мелкой земской единицы слѣдовало бы остановиться не на теперешней волости, а на болѣе обширной территоріи, образцомъ для которой можетъ служить Лифляндскій приходъ. Волость въ Прибалтійскомъ краѣ въ большинствѣ случаевъ слишкомъ незначительная единица для того, чтобы она могла успѣшно выполнять функціи мелкой земской единицы.

Крестьянскія волости или волостные округа были первоначально образованы при каждомъ имѣніи и обнимали крестьянскую землю имѣній. Разумѣется, что въ зависимости отъ величины отдѣльныхъ имѣній размѣры волостныхъ округовъ были весьма различны. Хотя и до проведенія въ Прибалтійскомъ краѣ въ восьмидесятыхъ годахъ прошлаго столѣтія судебной, крестьянской и поли-

*) Мелкая земская единица, выпускъ I, 2-ое изданіе, стр. 171.
**) Мелкая земская единица, выпускъ II, СПБ. 1903, стр. 42.

цейской реформы были случаи объединенія мелкихъ волостей въ одну соединенную волость, но усиленное объединеніе волостей произведено въ десятилѣтіе между 1888 и 1898 гг. Такъ, напр., въ Курляндской губерніи въ настоящее время имѣется, по даннымъ 1906 года, 223 волости, между тѣмъ какъ въ 80-хъ годахъ прошлаго столѣтія ихъ было около 600. Однако несмотря на образованіе такимъ образомъ болѣе крупныхъ единицъ, разница въ размѣрахъ волостей и теперь весьма значительна. Въ Лифляндской губерніи, напр., имѣются волости, почти совпадающія съ территоріей прихода (за исключеніемъ, конечно, мызной и квотной земли, которыя въ волостной округъ не входятъ), въ большинствѣ же случаевъ приходъ состоитъ изъ нѣсколькихъ волостей. Такимъ образомъ въ этой губерніи имѣются большія волости съ наличнымъ населеніемъ въ нѣсколько тысячъ душъ, но есть и небольшія, наличное населеніе коихъ не достигаетъ и тысячи душъ. Общее число волостей въ этой губерніи, по даннымъ 1906 года, 431.

Лифляндскій приходъ.

Лифляндскій приходъ*) является организаціей, возникшей еще въ средніе вѣка, когда владѣльцы отдѣльныхъ имѣній соединились, чтобы на общія средства устроить и содержать церковь. Къ религіознымъ потребностямъ прибавились другія: оказалось необходимымъ имѣть при церкви школу и устраивать дороги, первоначально главнымъ образомъ сѣть церковныхъ дорогъ; затѣмъ появились новыя потребности: призрѣніе бѣдныхъ, устройство приходской почты, организованіе врачебной помощи и т. д. Лифляндскій приходъ является такимъ образомъ первымъ по времени земскимъ организмомъ. Органами прихода первоначально были церковные или приходскіе конвенты,

*) Историческая справка о Лифляндскомъ приходѣ основана на трудѣ покойнаго Лифляндскаго губернатора М. А. Зиновьева „Опытъ изслѣдованія земскаго устройства Лифляндской губерніи,“ Рига 1906.

состоявшіе изъ всѣхъ феодальныхъ владѣльцевъ имѣній даннаго прихода, и выбранный конвентомъ попечитель въ качествѣ исполнительнаго органа конвента. Органомъ надзора являлись учрежденныя въ 1671 году и существующія понынѣ 4 главныхъ церковныхъ попечительства; главные церковные попечители избираются на ландтагахъ.*) Крестьяне никакого участія въ приходскихъ дѣлахъ не принимали. Приходскія потребности удовлетворялись добровольными складками владѣльцевъ имѣній пропорціонально принадлежащей имъ населенной, т. е. крестьянской землѣ, „такъ какъ повинности того времени приводились къ производству тѣхъ или другихъ работъ или поставкѣ того или другого количества продуктовъ земледѣлія“ (Зиновьевъ). Со времени освобожденія крестьянъ отъ крѣпостной зависимости въ 1819 году (крестьяне были освобождены безъ земли), означенныя земскія повинности были переложены на крестьянскую землю, причемъ выполненіе ихъ предусматривалось арендными контрактами, вліяя, по утвержденію М. А. Зиновьева, на размѣръ арендной платы. Когда же затѣмъ крестьянская земля, въ особенности въ 60-хъ годахъ прошлаго столѣтія, путемъ выкупа стала переходить въ руки крестьянъ и образовалось крестьянское землевладѣніе, а съ другой стороны постепенно развивались и земскія потребности, Лифляндскій ландтагъ вынужденъ былъ допустить въ составъ приходскихъ конвентовъ депутатовъ отъ крестьянъ — землевладѣльцевъ (дворохозяевъ). — Выработаннымъ въ 1870 году Лифляндскимъ ландтагомъ и утвержденнымъ б. Прибалтійскимъ генералъ-губернаторомъ 15 іюля 1870 г. положеніемъ о приходскихъ конвентахъ опредѣляется въ настоящее время устройство земскихъ приходовъ Лифляндской губерніи.

---

*) Ландтагъ является распорядительнымъ земскимъ органомъ въ губерніи и собирается обыкновенно черезъ каждые 3 года. На ландтагахъ участвуютъ съ правомъ голоса всѣ матрикулованные дворяне — владѣльцы дворянскихъ вотчинъ въ возрастѣ отъ 21 года до 60 лѣтъ; могутъ участвовать, но безъ права голоса, матрикулованные дворяне, не владѣющіе вотчинами, и нематрикулованные дворяне и мѣщане — владѣльцы дворянскихъ вотчинъ.

Прежніе конвенты раздѣлены теперь:

1) на приходскіе конвенты, для завѣдыванія земскими дѣлами прихода, и

2) церковные и училищные конвенты, исключительно для дѣлъ, касающихся лютеранскихъ церквей и школъ.

Въ приходскихъ конвентахъ участвуютъ, наравнѣ съ помѣщиками, волостные старшины, а въ церковныхъ — крестьянскіе депутаты, избираемые на 3 года двоgохозяевами лютеранскаго вѣроисповѣданія. Депутатами въ церковные конвенты обыкновенно выбираются тѣ же волостные старшины. Представители крестьянъ пользуются правомъ голоса, за исключеніемъ дѣлъ, касающихся права патроната (выбора лютеранскихъ пасторовъ), каковое право принадлежитъ преимущественно владѣльцамъ дворянскихъ вотчинъ.

Исполнительными органами приходскаго и церковнаго конвентовъ являются приходскій и церковный попечители, избираемые каждымъ изъ конвентовъ по принадлежности изъ собственниковъ или арендаторовъ имѣній.

Въ новѣйшее время постановленія конвента представляются на утвержденіе губернскаго правленія. „Жизнь прихода какъ церковнаго, такъ и земскаго, движется въ старыхъ рамкахъ, на почвѣ постоянныхъ, исторически преемственныхъ нуждъ.“*) — „Исполнительнымъ органомъ прихода въ волости является старшина. Сборы и повинности распредѣляются между волостями и помѣстьями конвентомъ, а въ составѣ волости между отдѣльными плательщиками волостнымъ начальствомъ по разъ на всегда установленной системѣ.“**) — „Бюджеты приходовъ, какъ земскихъ, такъ и церковныхъ чрезвычайно умѣрены, тѣмъ болѣе, что значительнѣйшая часть потребностей покрывается натурою и работою.“**) — „Объектомъ обложенія въ пользу приходовъ служитъ исключительно земля. Въ этомъ заключается одна изъ особенностей чисто землевладѣльческаго характера прихода, въ которомъ интересы

---

*) Мелкая земская единица, выпускъ I, изд. 2-ое, стр. 215 (статья барона А. Мейендорфа „Мелкая земская единица въ Прибалтійскихъ губерніяхъ“).

**) Ibid., стр. 216.

иныхъ промысловыхъ группъ, а тѣмъ паче жителей мѣстности вообще не представлены."*)

О бюджетѣ приходовъ можно судить по слѣдующей таблицѣ, показывающей расходы 108 приходовъ материковой части Лифляндкой губерніи въ 1897 году.**)

	Со стороны вотчинъ руб. к.	%	Со стороны волостей руб. к.	%	Всего руб. к.	%
На поддержаніе школъ прихода	21217 51	53,30	18587 43	46,70	39804 94	100,00
На сохраненіе народн. здравія	8602 90	74,19	2991 72	25,81	11594 62	100,00
На содержаніе почты прихода	7130 33	51,76	6644 72	48,24	13775 05	100,00
На прочія потребности .	1519 44	53,52	1319 04	46,48	2838 48	100,00
всего . . .	38470 18	56,56	29542 91	43,44	68013 09	100,00

Если же сюда прибавить расходы на содержаніе евангелическо-лютеранской церкви въ размѣрѣ 291802 руб., то повинности прихода равняются 359815 руб.***)

Гораздо значительнѣе смѣта губернскихъ земскихъ сборовъ, исчисленныхъ на 1908 годъ въ 683246 руб. 97 коп., изъ коихъ 154599 руб. 26 коп. отнесены на участіе въ расходахъ правительственныхъ учрежденій, 214125 руб. на содержаніе земскаго самоуправленія, 91188 руб. 78 коп. на мѣста заключенія, а на удовлетвореніе земскихъ потребностей всего 223333 руб. 93 коп., въ томъ числѣ на общественное призрѣніе 700 руб., а 222633 руб. 93 коп. на дорожное дѣло, медицинскую и ветеринарную часть, уплату долговъ и образованіе капиталовъ (на послѣднія двѣ статьи 41417 р. 78 коп.). — Къ губернскимъ земскимъ сборамъ относятся также такъ наз. дополнительные земскіе сборы, исчислен-

*) Мелкая земская единица, выпускъ I, стр. 216.

**) А. Тобинъ. Аграрный строй материковой части Лифляндской губ; СПБ., 1906 г., стр. 27.

***) Ibid., стр. 28.

ные на 1905 годъ въ 355067 руб., изъ коихъ 56610 руб. отнесены на содержаніе арестныхъ помѣщеній и арестуемыхъ, 2800 руб. на пособіе казначейству и государственному контролю, а на земскія потребности — 295657 руб., въ томъ числѣ на дорожный капиталъ 235107 руб., приказу общественнаго призрѣнія 59550 руб. и запасная сумма 1000 руб.

Такимъ образомъ общая смѣта губернскихъ земскихъ сборовъ выражается цифрою въ 1038313 руб. 97 коп., изъ коихъ однако на удовлетвореніе земскихъ потребностей отнесено только 518990 руб. 93 коп.

Если бы земское хозяйство ограничилось бюджетами приходовъ и смѣтами губернскихъ земскихъ сборовъ, то многочисленныя нужды и потребности мѣстнаго населенія остались бы большею частью неудовлетворенными, но съ учрежденіемъ въ 1866 году крестьянскаго волостного устройства, земское хозяйство сосредоточилось главнымъ образомъ въ волостяхъ. Расходы на общія потребности 413 волостей материковой части Лифляндской губерніи были исчислены въ 1904 г., какъ мы видѣли выше, въ 1143550 руб. 18 коп.; если же сюда прибавить расходы на поддержаніе волостныхъ школъ въ 1904 году въ размѣрѣ 486114 руб. 12 коп.,*) то общая сумма расходной смѣты волостныхъ бюджетовъ составитъ 1629664 руб. 30 коп. противъ 68013 руб. 09 коп. расходной смѣты приходовъ. При этомъ необходимо еще имѣть въ виду, что исполненіе главной натуральной повинности (дорожной) лежитъ почти исключительно на членахъ волостного союза — собственникахъ и арендаторахъ крестьянской и квотной земли. Г. Тобиномъ, выражающимъ по аграрному вопросу въ Лифляндіи взгляды и стремленія Лифляндскаго дворянства, стоимость натуральной дорожной повинности, исполняемой крестьянами, опредѣляется то въ 287270 руб.,**)

---

*) А. Тобинъ. Аграрный строй материковой части Лифл. губ. СПБ. 1906 г., стр. 25.

**) Аграрный строй материковой части Лифляндской губерніи. А. Э. Тобинъ, секретарь статистическаго бюро Лифляндской ландратской коллегіи. Рига, 1906, стр. 24.

то въ 575000 руб.*); другимъ публицистомъ она принимается, согласно вычисленіямъ Яновича, въ 375393 руб.,**) въ дѣйствительности же она превышаетъ 1 милліонъ рублей.***)

Лифляндскій приходъ какъ территорія мелкой земской единицы.

Къ территоріямъ Лифляндскихъ приходовъ слѣдовало бы пріурочить мелкую земскую единицу. Не говоря о томъ, что Лифляндскіе приходы представляютъ собою извѣстную земскую организацію, къ которой населеніе привыкло, — они по своему пространству и числу жителей являются наиболѣе подходящимъ типомъ для мелкой земской единицы, между тѣмъ какъ теперешнія волости, хотя бы и съ присоединеніемъ къ нимъ мызныхъ и квотныхъ земель, не соотвѣтствуютъ тѣмъ требованіямъ, которыя предъявляются къ мелкой земской единицѣ.

Въ Прибалтійскомъ краѣ имѣется, по даннымъ 1906 года:

	приходовъ	волостей
Въ Лифляндской губерніи . .	120	431
„ Курляндской „ . .	какъ админ. единицъ нѣтъ	223
„ Эстляндской „ . .	48	132

Свѣдѣнія о пространствѣ и населенности городовъ и уѣздовъ Лифляндской губерніи, числѣ приходовъ и волостныхъ обществъ и среднемъ числѣ жителей въ нихъ даетъ слѣдующая таблица.

---

*) А. Тобинъ. Аграрный строй материковой части Лифляндской губерніи СПБ. 1906, стр. 29.

**) Земское хозяйство Прибалтійскаго края. СПБ. 1908, стр. 36—37.

***) В. Земцевъ. Къ аграрному вопросу въ Лифляндіи. Рига 1907, стр. 71.

Лифляндская губернія.

А. Города и уѣзды материковой части.

Наименованіе уѣздовъ и нѣкоторыхъ городовъ	Пространство въ кв. верстахъ безъ знач. внутр. водъ	Перепись 1897 г. всего лицъ обоего пола	По даннымъ 1906 года Число приходовъ	По даннымъ 1906 года Число волостныхъ обществъ	Среднее число жителей на 1 приходъ	Среднее число жителей на 1 вол. общество
Гор. Рига	5468,4	282230	—	—	—	—
„ Шлокъ		2114	—	—	—	—
Рижскій уѣздъ		111757	24	48	4656	2328
гор. Валкъ	5298,7	10922	—	—	—	—
Валкскій уѣздъ		109663	11	48	9969	2284
гор. Венденъ	4953,7	6356	—	—	—	—
Венденскій уѣздъ		117852	16	61	7365	1932
гор Верро	3744,2	4152	—	—	—	—
Верроскій уѣздъ		93033	11	46	8457	2022
гор. Вольмаръ	4358,1	5050	—	—	—	—
„ Лемзаль		2412	—	—	—	—
Вольмарскій уѣздъ		105374	13	56	8105	1882
гор Перновъ	4694,9	12898	—	—	—	—
Перновскій уѣздъ		85225	8	40	10653	2130
гор. Юрьевъ	6276,7	42308	—	—	—	—
Юрьевскій уѣздъ		148009	16	68	9250	2176
гор. Феллинъ	4015,2	7736	—	—	—	—
Феллинскій уѣздъ		92011	8	46	11501	2000
итого города	38809,9	376178	—	—	—	—
итого уѣзды		862924	107	413	8064	2089

Б. Островъ Эзель.

Наименованіе уѣздовъ и нѣкоторыхъ городовъ	Пространство въ кв. верстахъ безъ знач. внутр. водъ	Перепись 1897 г. всего лицъ обоего пола	Число приходовъ	Число волостныхъ обществъ	Среднее число жителей на 1 приходъ	Среднее число жителей на 1 вол. общество
Гор. Аренсбургъ	2515,5	4603	—	—	—	—
Эзельскій уѣздъ		55660	13	18	4281	3092
всего города	41325,4	380781	—	—	—	—
всего уѣзды		918584	120	431	7654	2131
		1299365				

Изъ этого видно, что средній размѣръ Лифляндскаго прихода (со включеніемъ пространства городовъ), безъ Эзельскаго уѣзда, равняется 362,7 кв. верстамъ, среднее число жителей сельскаго прихода — 8064 лицъ обоего пола; среднее же число жителей волостного общества—2089 лицъ обоего пола. Со включеніемъ же Эзельскаго уѣзда, на одну волость приходится въ среднемъ 2131 житель. Приблизительно такое же число жителей приходится въ среднемъ на 1 волость въ Курляндской и Эстляндской губерніяхъ, въ первой — 2320, во второй 2540 лицъ обоего пола.

Эти цифры показываютъ, что число жителей Прибалтійскихъ волостей слишкомъ незначительно для того, чтобы къ территоріямъ волостей можно было пріурочить мелкую земскую единицу. Лифляндскіе же приходы скорѣе подходятъ къ понятію волости во внутреннихъ губерніяхъ, на территоріи которой какъ на наиболѣе подходящемъ типѣ мелкой земской единицы останавливается русская литература по данному вопросу. Если мелкую земскую единицу пріурочить къ территоріи прихода, то она будетъ обнимать въ среднемъ около 360 кв. верстъ съ числомъ жителей приблизительно въ 8000 человѣкъ. Образованіе мелкой единицы изъ 2 приходовъ, какъ это предлагаетъ G. v. O. въ своей брошюрѣ Ad rem,*) я считаю нецѣлесообразнымъ, такъ какъ это едва ли соотвѣтствовало бы основнымъ требованіямъ, предъявляемымъ къ мелкой земской единицѣ — общности интересовъ и знакомству населенія съ мѣстными условіями. Въ Лифляндской губерніи только въ Рижскомъ и Эзельскомъ уѣздахъ, гдѣ среднее число жителей на 1 приходъ равняется 4656 и 4281 чел., кажется, можно было бы образовать земскую единицу изъ двухъ приходовъ.

Такимъ образомъ, какъ на нормальномъ типѣ мелкой земской единицы слѣдовало бы остановиться не на теперешнихъ волостяхъ, хотя бы съ причисленіемъ къ ихъ территоріямъ всѣхъ мызныхъ и иныхъ земель разныхъ наименованій, а на территоріи прихода. Необходимая

*) Ad rem! Einigungsvorschläge für die ostseeprovinziellen Kommunalverwaltungen von G. v. O. Riga 1906.

координація хозяйственныхъ и культурныхъ мѣропріятій мелкой земской единицы возможна только на болѣе обширной территоріи, вродѣ Лифляндскихъ приходовъ; независимо отъ сего, только на такой территоріи можно расчитывать на достаточное поступленіе финансовыхъ средствъ для успѣшнаго веденія земскаго хозяйства. Не только дѣло общественнаго призрѣнія, но и мѣры, клонящіяся къ экономическому преуспѣянію населенія, могутъ быть раціонально поставлены только на болѣе обширной территоріи, чѣмъ теперешнія волости. Склады усовершенствованныхъ орудій, улучшенныхъ сѣмянъ, удобрительныхъ туковъ, устройство опытныхъ полей и показательныхъ участковъ и т. п. мѣропріятій, — все это не подъ силу отдѣльнымъ волостямъ; уѣздное же земство слишкомъ отдалено отъ населенія для того, чтобы оно было въ состояніи въ надлежащей мѣрѣ удовлетворять всѣмъ мѣстнымъ потребностямъ въ мѣропріятіяхъ экономическаго характера.

Нельзя при этомъ не указать, что въ небольшихъ волостяхъ можетъ оказаться недостатокъ интеллигентныхъ лицъ для завѣдыванія отдѣльными отраслями земскаго хозяйства; кромѣ того содержаніе органовъ самоуправленія и служащихъ при немъ лицъ обойдется въ общей сложности дешевле въ приходскомъ, чѣмъ въ волостномъ земствѣ.

Опасенія, что территорія прихода можетъ оказаться слишкомъ значительной, послѣдствіемъ чего будетъ отдаленность приходскаго земства отъ населенія, слѣдуетъ считать неосновательными, такъ какъ въ теперешнихъ немногихъ большихъ волостяхъ, почти совпадающихъ съ территоріей прихода, не замѣчается отдаленности волостного правленія отъ населенія или неуспѣшнаго функціонированія схода выборныхъ.

Останавливаясь такимъ образомъ на приходѣ какъ на нормальной территоріи мелкой земской единицы, я однако не считаю эту территорію непремѣнной, обязательной при какихъ бы то ни было обстоятельствахъ. Сама жизнь укажетъ намъ на дѣйствительно необходимыя отступленія отъ этого типа. „Лучшимъ судьей въ дан-

номъ случаѣ — говоритъ Гр. Шрейдеръ по вопросу о территоріи мелкой земской единицы — можетъ быть только само мѣстное населеніе, которому, потому, въ лицѣ волостного земскаго собранія, и должна быть предоставлена инициатива въ разрѣшеніи вопроса объ измѣненіи волостной территоріи.“ *) Однако постановленія приходскихъ земскихъ собраній объ измѣненіи границъ мелкой земской единицы должны получить силу только подъ условіемъ санкціи со стороны уѣзднаго земскаго собранія, такъ какъ для уѣзднаго земства, органически связаннаго съ мелкой земской единицей, то или другое дѣленіе уѣзда на приходскія территоріи не можетъ быть безразлично.

Но если территоріей мелкой земской единицы будетъ не волость, а приходъ, и всѣ дѣла по мѣстному самоуправленію будутъ сосредоточены въ приходскомъ земствѣ, то является вопросъ, какое значеніе будутъ имѣть теперешнія волости?

Волость какъ чисто-административная единица.

Изъ вышеизложеннаго ясно, что съ сосредоточеніемъ мѣстнаго самоуправленія въ приходскомъ земствѣ, теперешніе волостные округа съ присоединенными къ нимъ мызными и иными землями разныхъ наименованій будутъ чисто-административными дѣленіями безъ земскихъ функцій. Волостныя же правленія будутъ низшими органами общей администраціи, какими они въ значительной мѣрѣ являются и теперь, составляя послѣднее звено въ цѣпи обще-административныхъ учрежденій. Если такимъ образомъ волостныя правленія будутъ являться органами общей администраціи, то и расходы на ихъ содержаніе должны быть сняты съ сельскаго населенія и отнесены на счетъ государственнаго казначейства. Притомъ, съ передачей земскихъ функцій приходскому земству, число волостныхъ правленій можетъ быть значительно уменьшено. — Выборъ должностныхъ лицъ волостного прав-

*) Мелкая земская единица, вып. II, СПБ. 1903 г., стр. 75 и 76.

ленія слѣдуетъ предоставить мѣстному населенію въ лицѣ общаго приходскаго схода, который скорѣе всего намѣтитъ и изберетъ подходящихъ кандидатовъ, знакомыхъ съ условіями мѣстной жизни; послѣдніе затѣмъ подлежатъ утвержденію со стороны общей администраціи. — Общій волостной сходъ и сходъ выборныхъ упраздняются, такъ какъ они замѣняются общимъ приходскимъ сходомъ и приходскимъ земскимъ собраніемъ. Упраздняются также, какъ лишнія, губернское по крестьянскимъ дѣламъ присутствіе и должность комиссара по крестьянскимъ дѣламъ, такъ какъ наблюденіе за закономѣрностью мѣропріятій приходскихъ земствъ слѣдуетъ сосредоточить при прокуратурѣ, органомъ же надзора за цѣлесообразностью является уѣздное земское собраніе.

По нѣкоторымъ вопросамъ оказывается необходимымъ болѣе подробно опредѣлить, какія задачи относятся къ обязанностямъ мелкой земской единицы, какія — общеадминиствативныхъ органовъ. Обязанности по полиціи безопасности (наблюденіе за общественной тишиной и спокойствіемъ, охрана имущества, задержаніе преступниковъ и т. п.) должны быть отнесены къ задачамъ общей полиціи; полицейскія же обязанности, носящія хозяйственно-контрольный характеръ (наблюденіе за состояніемъ путей сообщенія, проведеніемъ противопожарныхъ и санитарныхъ мѣръ и т. п.) должны перейти къ мелкой земской единицѣ.*)

Равнымъ образомъ взысканіе земскихъ сборовъ и повинностей должно находиться въ вѣдѣніи мелкой земской единицы. Этимъ было бы гарантировано не только исправное поступленіе земскихъ сборовъ, но и болѣе внимательное отношеніе къ платежнымъ силамъ недоимщиковъ.

Если земская дѣятельность будетъ сосредоточена въ приходскихъ земствахъ и за волостями не останутся земскія функціи, то нельзя не задаваться вопросомъ, какъ поступить съ имѣющимися у волостныхъ обществъ капиталами (волостнымъ, продовольственнымъ)? Было бы

*) Мелкая земская единица, выпускъ II, СПБ. 1903 г, стр. 145.

желательно передать эти капиталы въ завѣдываніе приходскихъ земствъ съ тѣмъ, чтобы сами капиталы остались неприкосновенными, а процентами съ нихъ пополнялись бюджеты приходскихъ земствъ. Если съ теченіемъ времени, съ ростомъ населенія и увеличеніемъ его благосостоянія, окажется возможнымъ и необходимымъ уменьшить территорію мелкой земской единицы и вернуться во многихъ случаяхъ къ теперешнимъ волостямъ, то послѣднія будутъ имѣть возможность получить свои капиталы обратно изъ приходскихъ земствъ.

Связь между мелкой земской единицей и уѣзднымъ земствомъ.

Въ вопросѣ о связи между мелкой земской единицей и уѣзднымъ земствомъ проектъ крестьянскихъ представителей признаетъ самостоятельность органовъ мѣстнаго самоуправленія Согласно § 42, органы волостного самоуправленія дѣйствуютъ въ предѣлахъ ихъ круга вѣдомства самостоятельно и постановленія ихъ не требуютъ особаго утвержденія, за исключеніемъ нѣкоторыхъ перечисленныхъ въ означенномъ § дѣлъ, постановленія по коимъ представляются на утвержденіе органа надзора. Органомъ же надзора надъ волостнымъ самоуправленіемъ является, какъ мы уже видѣли, полубюрократическое уѣздное по волостнымъ общественнымъ дѣламъ присутствіе, производящее между прочимъ ревизію дѣлопроизводства волостного самоуправленія, состоянія кассы и кассовыхъ книгъ волостного общества; имъ же волостныя должностныя лица въ случаѣ злоупотребленій или упущеній по службѣ могутъ быть устранены отъ должности одновременно съ преданіемъ суду.

Кромѣ надзора надъ волостнымъ самоуправленіемъ со стороны уѣзднаго по волостнымъ общественнымъ дѣламъ присутствія, связь между приходскимъ земствомъ съ одной стороны и уѣзднымъ и губернскимъ съ другой, устанавливается проектомъ крестьянскихъ представителей тѣмъ, что къ обязанностямъ схода выборныхъ (волостного

земскаго собранія) отнесено между прочимъ „завѣдываніе мѣстными учрежденіями губернскаго или уѣзднаго земства, по ихъ особому порученію и на основаніи особыхъ соглашеній между земствомъ и волостью“, кромѣ того „представленіе о мѣстныхъ дѣлахъ высшимъ земскимъ учрежденіямъ и возбужденіе ходатайствъ о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ“ (§ 25). Волостное правленіе является, согласно проекту, исполнителемъ порученій уѣзднаго и губернскаго земствъ, такъ какъ согласно § 33 „въ порядкѣ порученій уѣзднаго и губернскаго земскихъ собраній волостное правленіе участвуетъ въ исполненіи производящихся въ предѣлахъ волости земскихъ дѣлъ, наблюдаетъ за соотвѣтствующими земскими учрежденіями, составляетъ отзывы и даетъ необходимыя высшимъ земскимъ учрежденіямъ свѣдѣнія, касающіяся волости.“

Такова общая схема связи мелкой земской единицы съ уѣзднымъ и губернскимъ земствомъ: съ одной стороны извѣстное подчиненіе органовъ мелкой земской единицы уѣздному по волостнымъ дѣламъ присутствію, а съ другой — исполнительная роль по отношенію къ уѣздному и губернскому земству, смягченная требованіемъ особыхъ соглашеній между земствомъ и волостью.

Проектомъ крестьянскихъ представителей не установлена внутренняя связь мелкой земской единицы съ уѣзднымъ земствомъ, хотя такая связь необходима для планомѣрности дѣйствій отдѣльныхъ мелкихъ единицъ. Эта связь можетъ быть установлена включеніемъ въ число гласныхъ уѣзднаго земскаго собранія представителей отъ приходскихъ земствъ, выбираемыхъ изъ своей среды приходскими земскими собраніями по одному отъ каждаго приходскаго земства, притомъ изъ тѣхъ группъ населенія, которыя не участвуютъ въ выборахъ въ уѣздное земство (въ случаѣ установленія имущественнаго ценза для участія въ выборахъ въ уѣздное земство). Впрочемъ, возможенъ и болѣе раціональный способъ для установленія органической связи между приходскими и уѣзднымъ земствомъ: выборъ гласныхъ уѣзднаго земскаго собранія, на основаніи пропорціональной системы, съѣздомъ гласныхъ приходскихъ земскихъ собраній. Въ интересахъ развитія

земскаго дѣла желателенъ именно этотъ способъ. При такой системѣ явилась бы „полная концентрація земскаго дѣла, идущая изъ непосредственнаго участія населенія въ немъ — въ земскихъ общинахъ, посредствомъ избранія и контроля общественныхъ представителей самими жителями, и оканчивающаяся отборомъ земскихъ гласныхъ и сгущеніемъ земской энергіи въ губернскихъ земствахъ“.*) — Выбранное означеннымъ способомъ уѣздное земское собраніе дополняется извѣстнымъ числомъ гласныхъ отъ городовъ, не выдѣленныхъ въ самостоятельныя уѣздныя единицы (сравн. стран. смотри соотвѣт. стр. первой статьи „О земскомъ проектѣ“). Кромѣ того предсѣдатели приходскихъ земскихъ управъ по должности являются гласными уѣзднаго земскаго собранія. — Для поддержанія постоянной связи между мелкой единицей и уѣзднымъ земствомъ необходимо, чтобы всѣ постановленія и смѣты приходскихъ земскихъ собраній въ копіяхъ представлялись, кромѣ органа надзора за законностью мѣропріятій приходскихъ земствъ, уѣздному земству.

Сфера дѣятельности органовъ мелкой земской единицы.

Проектомъ крестьянскихъ представителей не затронутъ важный вопросъ о разграниченіи сферы дѣятельности между мелкой единицей и высшими земскими организаціями.



По вопросу о сферѣ дѣятельности мелкой земской единицы руководящимъ началомъ можно выставить положеніе, что мелкая единица, со здоровою общинною жизнью, охватывающей всѣ мѣстныя нужды, самостоятельно распоряжается ближайшими своими дѣлами, отдавая болѣе обширному союзу лишь то, что выходитъ изъ круга чисто мѣстныхъ обязанностей.**)

Особеннаго вниманія по своему значенію для населенія и значительности расходовъ заслуживаютъ вопросы о призрѣніи бѣдныхъ и содержаніи дорогъ. Всецѣло

*) Мелкая земская единица, выпускъ II, СПБ. 1903 г., стр 152.
**) Мелкая земская единица, выпускъ I, 2-ое изданіе, стр. 115.

взять эти обязанности въ свои руки едва ли окажется возможнымъ для мелкой земской единицы вслѣдствіе финансовыхъ соображеній.

Въ Англіи забота о бѣдныхъ возложена не на самую мелкую единицу мѣстнаго управленія, сельскіе гражданскіе приходы, а на болѣе крупныя организаціи, союзы приходовъ (Unions), объединяющіе то сельскіе приходы (въ такомъ случаѣ нѣтъ разницы между союзами и сельскими округами, Districts), то сельскія и городскія единицы. Число союзовъ въ Англіи и Уэльсѣ 649. Если принять во вниманіе, что площадь, занимаемая округомъ, равняется 45000 акрамъ (16650 дес.), а населеніе по цензу 1891 года составляетъ 17253 чел., между тѣмъ какъ Лифляндскій приходъ обнимаетъ въ среднемъ 30000 дес. съ среднимъ числомъ жителей въ 8000 чел., то видно, что призрѣніе бѣдныхъ въ Англіи пріурочено къ болѣе крупнымъ по количеству населенія единицамъ, чѣмъ Лифляндскіе приходы. Къ обязанностямъ англійскихъ союзовъ по вопросу о призрѣніи бѣдныхъ относится устройство рабочихъ домовъ, убѣжищъ, пріютовъ, больницъ для сумашедшихъ, врачебная помощь для неимущихъ, призрѣніе дѣтей и т. д. Такъ, напр., работный домъ въ Пембери, въ округѣ Тонбриджъ графства Кентъ, расчитанъ на 350 мѣстъ и кромѣ того въ 1901 году 800 чел. пользовались пособіями на дому. Работный домъ является въ настоящее время главнымъ образомъ богадѣльней для престарѣлыхъ и увѣчныхъ.*)

Обязанности другой, болѣе крупной единицы, округа (District), касаются главнымъ образомъ трехъ отраслей: дополнительной дѣятельности по отношенію къ приходамъ, дорожнаго дѣла и санитарной полиціи. На округѣ лежитъ устройство и исправленіе дорогъ и мостовъ, кромѣ главныхъ, завѣдываніе которыми предоставлено графствамъ.**)

Въ Пруссіи къ задачамъ провинціальныхъ союзовъ, соотвѣтствующихъ нашимъ губернскимъ земствамъ, отнесены: проведеніе дорогъ, меліораціи, устройство и поддержаніе коммунальныхъ больницъ и учрежденій для

*) Мелкая земская единица, выпускъ I, изданіе 2-ое, стр. 77.
**) Ibid., стр. 75.

душевно-больныхъ, глухонѣмыхъ и слѣпыхъ, попеченіе о бѣдныхъ.*)

Въ Прибалтійскомъ краѣ возложить заботу о бѣдныхъ на одни приходскія земства, не говоря уже о волостяхъ, едва ли окажется цѣлесообразнымъ. Участіе въ этомъ дѣлѣ уѣзднаго земства должно будетъ выразиться или отпускомъ денежныхъ средствъ тѣмъ изъ приходскихъ земствъ, которыя въ этомъ будутъ нуждаться, или же устройствомъ и содержаніемъ на собственныя средства въ соотвѣтственныхъ мѣстахъ уѣзда убѣжищъ, пріютовъ, богадѣленъ и т. д.

Что-же касается дорожнаго дѣла, то завѣдываніе дорогами мѣстнаго характера (проселочныя и приходскія дороги) слѣдовало бы предоставить приходамъ, а устройство и ремонтъ большихъ или столбовыхъ дорогъ и болѣе значительныхъ дорожныхъ сооруженій (шоссе, мосты) отнести на средства губернскаго и уѣзднаго земствъ. Но такъ какъ равномѣрное распредѣленіе натуральной дорожной повинности между лицами, подлежащими этой повинности, окажется практически неосуществимымъ, то теперешнюю натуральную дорожную повинность слѣдуетъ превратить въ денежную, причемъ не исключена возможность исправленія и ремонта дорогъ, за условленную сумму, средними и мелкими землевладѣльцами.

При разрѣшеніи вопроса о раздѣленіи сферы дѣятельности между низшими и высшими земскими организаціями, нельзя не напомнить себѣ раздѣленіе компетенціи между графтствами и мѣстными организаціями въ Англіи. Здѣсь въ административной компетенціи графствъ, поскольку она касается мѣстныхъ интересовъ, можно различить двѣ главныя группы дѣлъ: „дѣятельность графствъ по провѣркѣ, дополненію и измѣненію мѣръ, принимаемыхъ мѣстными организаціями, и дѣятельность ихъ для удовлетворенія мѣстныхъ нуждъ взамѣнъ мѣстныхъ организацій“ Къ первой категоріи относятся между прочимъ: „наблюденіе за состояніемъ дорогъ въ округахъ и прямое вмѣшательство для исправленія дорогъ, находящихся въ дурномъ состояніи; наблюденіе за исполненіемъ санитарнаго

*) Мелкая земская единица, выпускъ I, изд. 2-ое, стр. 110.

законодательства округами; рѣшеніе въ послѣдней инстанціи дѣлъ объ устройствѣ жилищъ для рабочихъ и о пріобрѣтеніи для нихъ участковъ, когда требуется принудительное отчужденіе земли." *)

Гораздо значительнѣе группа дѣлъ, которая выдѣлена въ исключительное завѣдываніе графства, хотя ею затрогиваются мѣстные интересы. Сюда относятся между прочимъ: завѣдываніе учрежденіями для умалишенныхъ, организація и содержаніе исправительныхъ пріютовъ; содержаніе главныхъ дорогъ и опредѣленіе того, какія дороги должны считаться главными; содержаніе мостовъ для проѣзда; ветеринарныя мѣры; забота о среднемъ и профессіональномъ образованіи.**)

Примѣнительно къ этому, на обязанности уѣзднаго земства въ Прибалтійскомъ краѣ можно было бы возложить наблюденіе 1) за состояніемъ дорогъ, содержимыхъ на средства приходскаго земства, и 2) за исполненіемъ приходскимъ земствомъ возложенныхъ на него сложныхъ и многообразныхъ обязанностей по санитарной части. Эти обязанности отнесены въ Англіи къ санитарной компетенціи округа, для осуществленія которой послѣдній содержитъ медиковъ и санитарныхъ инспекторовъ.***)

Кромѣ того къ обязанностямъ уѣзднаго и отчасти губернскаго земства слѣдовало бы отнести содержаніе главныхъ дорогъ и мостовъ, ветеринарныя мѣры, заботу о среднемъ и профессіальномъ образованіи, организацію и содержаніе исправительныхъ пріютовъ и учрежденій для умалишенныхъ.

Въ сферѣ обложенія, въ рамкахъ издаваемаго закона о коммунальномъ обложеніи, мелкимъ земскимъ единицамъ слѣдуетъ предоставить самостоятельность. При уѣздномъ же земствѣ должна быть образована финансовая комиссія, въ которой сосредоточивался бы надзоръ за финансовыми мѣропріятіями и бюджетами приходскихъ земствъ и цѣлесообразностью производимыхъ ими расходовъ, разсмотрѣніе приходо-расходныхъ смѣтъ и денежной отчетности

*) Мелкая земская единица, выпускъ I, изданіе 2-ое, стр. 81.
**) Ibid., стр. 81.
***) Ibid., стр. 75.

этихъ земствъ, а также поступившихъ жалобъ на обложеніе сборами въ ихъ пользу; жалобы, по разсмотрѣніи ихъ финансовыми комиссіями, разрѣшаются уѣзднымъ земскимъ собраніемъ.

Въ цѣляхъ равномѣрнаго обложенія плательщиковъ въ приходскихъ земствахъ, обложеніе зданій крупныхъ фабрикъ и заводовъ и производящагося въ нихъ промысла, а также обложеніе крупныхъ торговыхъ предпріятій слѣдуетъ изъять изъ вѣдѣнія приходскихъ земствъ и предоставить уѣздному земству, которое поступившіе съ означенныхъ объектовъ сборы распредѣляетъ между приходскими земствами пропорціонально высотѣ обложенія остальныхъ объектовъ.

Разграниченіе сферы дѣятельности между приходскими, уѣзднымъ и губернскимъ земствами должно быть въ главныхъ чертахъ установлено законодательнымъ порядкомъ, причемъ возникающіе на практикѣ спорные вопросы, если они не будутъ улажены добровольнымъ соглашеніемъ между приходскимъ и уѣзднымъ земствами, подлежатъ разрѣшенію губернскаго земскаго собранія или же, въ болѣе важныхъ случаяхъ, административныхъ судовъ до перваго департамента Правительствующаго Сената включительно, который разрѣшаетъ также несогласія, возникающія между губернскимъ и уѣздными земствами.

Для приходскаго земства должно быть обязательно исполненіе порученій, которыя будутъ возложены на него уѣзднымъ и губернскимъ земствами, однако „эта обязательность не должна быть безграничной; она прекращается въ тотъ моментъ, когда губернское или уѣздное земство въ своихъ порученіяхъ выйдутъ изъ предѣловъ ихъ компетенціи и нарушатъ прерогативы приходскаго земства.“*) Въ такомъ случаѣ разрѣшеніе пререканій, въ виду неудовлетворительной постановки губернскихъ административныхъ присутствій смѣшаннаго состава, какъ органовъ административной юстиціи,**) слѣдуетъ предоставить административнымъ судамъ до перваго департамента Правительствующаго Сената включительно.

*) Мелкая земская единица, выпускъ II, СПБ. 1903 г., стр. 88.
**) Ibid., стр. 22.

Органъ надзора надъ мелкой земской единицей.

Какъ мы уже видѣли, проектъ крестьянскихъ представителей сосредоточиваетъ надзоръ надъ мелкой земской единицей въ рукахъ уѣзднаго по волостнымъ общественнымъ дѣламъ присутствія, состоящаго наполовину изъ земскихъ элементовъ, наполовину изъ представителей правительственной власти. Подобное подчиненіе крестьянскими представителями органовъ мелкой земской единицы полубюрократическому уѣздному присутствію можно объяснить себѣ административно-земскимъ характеромъ мелкой земской единицы, присвоеннымъ ей проектомъ крестьянскихъ представителей. Но если на мелкую единицу будутъ возложены только земскія, а не обще-административныя функціи, то не будетъ необходимости подчинить органы самоуправленія учрежденію вродѣ уѣзднаго присутствія.

Въ учрежденіи этого присутствія можно видѣть попытку составителей проекта создать низшую инстанцію административнаго суда, но эту попытку нельзя не признать неудачной по двумъ причинамъ: по составу этого учрежденія какъ административнаго суда и по соединенію въ его лицѣ судебныхъ и административныхъ функцій.

Судебный характеръ уѣзднаго присутствія ясно выраженъ въ § 44 проекта, согласно которому этому присутствію подаются жалобы на неправильность волостныхъ выборовъ и постановленія органовъ волостного самоуправленія, которыя могутъ быть отмѣнены только въ случаѣ ихъ противозаконности.

Если видѣть въ уѣздномъ присутствіи низшую инстанцію административнаго суда, то въ немъ должны разсматриваться всѣ споры противъ законности и правомѣрности постановленій распорядительныхъ органовъ мелкой земской единицы, отъ кого бы споры эти ни исходили. Въ такомъ случаѣ въ этихъ присутствіяхъ будутъ разсматриваться также протесты губернской правительственной власти противъ постановленій органовъ волостного (приходскаго) самоуправленія съ точки зрѣнія законности и правомѣрности этихъ постановленій. Уѣздныя присутствія

будутъ такимъ образомъ представлять собою полную аналогію такъ наз. смѣшаннымъ административнымъ губернскимъ присутствіямъ, въ которыхъ принято усматривать начатки административной юстиціи. Но нельзя не признать, что по своему составу и по служебному положенію своихъ членовъ эти присутствія являются не судебными установленіями, а органами казенной администраціи.*) „Качества существующихъ нынѣ губернскихъ присутствій по земскимъ и городскимъ дѣламъ, какъ органовъ административной юстиціи, достаточно извѣстны: нормально, благодаря несплоченности своего смѣшаннаго состава, они не оказываютъ никакого противодѣйствія неправильнымъ и произвольнымъ мѣропріятіямъ губернатора, причемъ выборнымъ ихъ членамъ, при отстаиваніи правъ и интересовъ земствъ и городовъ, которыхъ они являются представителями въ присутствіи, въ большинствѣ случаевъ приходится оставаться въ меньшинствѣ и прилагать особыя мнѣнія къ журналамъ.“**)

Если задача административной юстиціи состоитъ въ разрѣшеніи споровъ о правѣ между гражданами и органами управленія, а также между органами управленія, главнымъ образомъ — органами правительственной власти и самоуправленія, — то присутствія, рѣшающія эти споры, должны быть составлены въ преобладающемъ количествѣ, если не всецѣло, изъ судей, независимыхъ ни отъ административной власти, ни отъ органовъ самоуправленія.***)

Не соотвѣтствуя по своему составу характеру административнаго суда, проектируемое крестьянскими представителями уѣздное присутствіе соединяетъ въ себѣ судебныя и административныя функціи: кромѣ разсмотрѣнія жалобъ на неправительность постановленій органовъ волостного самоуправленія, оно утверждаетъ постановленія этихъ органовъ по дѣламъ поименованнымъ въ § 42, разсматриваетъ по существу жалобы на неправильное распредѣленіе общественныхъ сборовъ (§ 40) и производитъ ревизію

*) Мелкая земская единица, выпускъ I, изданіе 2-ое, стр. 53.

**) М. А. Лозина-Лозинскій. Административная юстиція. Журналъ министерства юстиціи, февраль 1907, стр. 125

***) Ibid., стр. 127.

дѣлопроизводства волостного самоуправленія (§ 46). Ясно, что въ компетенцію уѣзднаго присутствія, согласно проекту крестьянскихъ представителей, входятъ также вопросы управленія и оно должно будетъ разсматривать постановленія органовъ волостного (приходскаго) самоуправленія не только со стороны ихъ законности, но въ нѣкоторыхъ случаяхъ и цѣлесообразности.

Если же въ виду этого на уѣздное присутствіе приходится смотрѣть какъ на административную коллегію, вѣдающую вопросы управленія, то возложеніе на него задачъ административной юстиціи можно объяснить себѣ только недоразумѣніемъ. „Задачи административной юстиціи совершенно иныя, онѣ состоятъ въ охранѣ, защитѣ и возстановленіи правъ, нарушенныхъ незаконными и неправомѣрными распоряженіями органовъ управленія. Достиженіе этихъ задачъ возможно лишь въ томъ случаѣ, если сужденіе о закономѣрности и правомѣрности административныхъ распоряженій будетъ находиться не въ рукахъ самой администраціи, а въ вѣдѣніи учрежденій, отъ нея независимыхъ.*)

Тѣ задачи, которыя государство поручаетъ органамъ самоуправленія — общественное призрѣніе, дорожное дѣло, мѣры санитарныя, мѣстное обложеніе — представляютъ столь серьезное практическое значеніе, что порядокъ и способъ осуществленія этихъ задачъ современное государство не можетъ не регулировать своими законами, и надзоръ за ихъ исполненіемъ не можетъ не считать одною изъ существеннѣйшихъ задачъ внутренняго управленія.**) Однако, если лишить органы самоуправленія всякой самостоятельности, составляющей сущность самоуправленія, поставить ихъ подъ строжайшій контроль правительства, то отъ самоуправленія останется только одна внѣшняя безжизненная оболочка.***)

---

*) М. А. Лозина-Лозинскій. Административная юстиція. Журналъ министерства юстиціи. Январь 1907, стр. 40.

**) Мелкая земская единица, вып. I, изд. 2-ое, стр. 13.

***) Ibid., стр. 26.

Выходъ изъ этого положенія усматривается въ томъ, что правительственная власть получаетъ право надзора лишь за *законностью* распоряженій органовъ самоуправленія, между тѣмъ какъ контроль надъ *цѣлесообразностью*, надъ соотвѣтствіемъ ихъ пользамъ и нуждамъ мѣстнаго населенія, поручается болѣе крупнымъ самоуправляющимся единицамъ.

Въ виду этого можно было бы состоящей подъ предсѣдательствомъ губернатора административной коллегіи — губернскому по земскимъ дѣламъ присутствію — предоставить отмѣну опротестованныхъ губернаторомъ постановленій земскихъ собраній, причемъ однако разсмотрѣніе приносимыхъ земствами жалобъ на незаконность отмѣны ихъ постановленій признать дѣломъ административнаго суда.*)

Еще правильнѣе всѣ споры противъ законности и правомѣрности постановленій органовъ самоуправленія, какъ и противъ окончательныхъ постановленій правительственныхъ мѣстъ, признать подлежащими разсмотрѣнію административнаго суда, отъ кого бы споры эти ни исходили. „Несостоятельность губернатора и состоящихъ при немъ административныхъ коллегій, какъ органовъ надзора за законностью постановленій и распоряженій прочихъ административныхъ учрежденій и лицъ (правительственныхъ, земскихъ, городскихъ, сословныхъ), дѣйствующихъ въ предѣлахъ подвѣдомственной ему территоріи, — фактъ, стоящій внѣ спора.“ **)

„Поэтому едва ли не цѣлесообразнѣе совершенно освободить губернскую администрацію отъ функцій надзора за законностью управленія, ограничивъ восхожденіе на ея разсмотрѣніе лишь тѣхъ постановленій земскихъ собраній и городскихъ думъ, которыя по существу дѣла должны подлежать утвержденію правительственной власти, надзоръ же за законностью всѣхъ прочихъ возложить на прокуратуру, возстановивъ принадлежавшее ей въ прежнее время право протеста противъ журнальныхъ поста-

---

*) М. А. Лозина-Лозинскій. Административная юстиція. Журналъ министерства юстиціи. Февраль 1907, стр. 127.

**) Ibid.

новленій присутственныхъ мѣстъ и распространивъ его на земскія собранія и городскія думы, съ тѣмъ, чтобы протесты эти окончательно разрѣшались административными судами."*)

Изъ этого вытекаетъ необходимость образованія низшихъ административныхъ судовъ, учрежденныхъ на мѣстахъ и поставленныхъ въ связь съ Правительствующимъ Сенатомъ, первый департаментъ котораго является уже въ настоящее время органомъ административной юстиціи. Учрежденіе низшихъ инстанцій административныхъ судовъ необходимо потому, что правильное функціонированіе административнаго суда въ большомъ централизованномъ государствѣ, какъ, напр., Россія, представляется совершенно немыслимымъ при существованіи одной лишь высшей его инстанціи, безъ низшихъ трибуналовъ на мѣстахъ."**)

При этомъ „отправленіе административной юстиціи на мѣстахъ всего проще пріурочить къ дѣятельности существующихъ судебныхъ палатъ, окружныхъ судовъ и, можетъ быть, въ извѣстной степени, проектируемыхъ мѣстныхъ судовъ, учредивъ въ составѣ этихъ установленій спеціальные административные департаменты и отдѣленія, пополняемые членами, пріобрѣвшими опытъ въ вопросахъ административнаго права по предшествующей дѣятельности своей."***)

Кромѣ разсмотрѣнія жалобъ на неправомѣрность рѣшеній и распоряженій тѣхъ или иныхъ мѣстныхъ органовъ управленія, т. е. кромѣ отправленія административной юстиціи въ тѣсномъ смыслѣ слова, на административные департаменты и отдѣленія судебныхъ мѣстъ могли бы быть возложены нѣкоторыя другія функціи административно-суднаго характера, частью находящіяся нынѣ въ рукахъ административной власти, напримѣръ, преданіе суду по обвиненію въ преступленіяхъ должности.†)

---

*) М. А. Лозина-Лозинскій. Административная юстиція. Журналъ министерства юстиціи. Февраль 1907, стр. 128.

**) Ibid., январь, 1907, стр. 45 и 46.

***) Ibid., февраль 1907, стр. 128.

†) Ibid., стр. 128 и 129.

Если такимъ образомъ надзоръ за *законностью* постановленій земскихъ собраній будетъ возложенъ на органъ правительственной власти — прокуратуру — и вопросы о правѣ будутъ рѣшаться административными судами, то контроль надъ *цѣлесообразностью,* надъ соотвѣтствіемъ пользамъ и нуждамъ мѣстнаго населенія постановленій земскихъ собраній, слѣдуетъ поручить болѣе крупнымъ самоуправляющимся единицамъ, которыя и по тѣмъ рабочимъ силамъ, которыми онѣ могутъ располагать, и по большей широтѣ взглядовъ несомнѣнно могутъ служить вполнѣ удовлетворительною инстанціею для разсмотрѣнія жалобъ на нецѣлесообразность постановленій мелкихъ самоуправляющихся единицъ.*)

Въ виду этого вопросъ о цѣлесообразности постановленій приходскихъ земствъ, въ случаѣ ихъ обжалованія, необходимо предоставить разсмотрѣнію уѣзднаго земскаго собранія; въ случаѣ же несогласія приходскаго земскаго собранія съ рѣшеніемъ уѣзднаго, необходимо перенести дѣло въ губернское земское собраніе.

Признавая самостоятельность органовъ волостного самоуправленія, проектъ крестьянскихъ представителей требуетъ утвержденія со стороны органа надзора тѣхъ постановленій, которыя касаются (§ 42):

а) соединенія или разъединенія волостей или измѣненія границъ волостныхъ участковъ;

б) пріобрѣтенія и отчужденія недвижимыхъ имуществъ;

в) установленія системы для взиманія общественныхъ сборовъ по разрядамъ;

г) изданія обязательныхъ постановленій.

Если мелкая земская единица признается юридическимъ лицомъ или корпораціей, то какъ таковая она „имѣетъ право владѣть собственностью, пріобрѣтать и отчуждать имущества, заключать договоры и займы и отвѣчать передъ судами въ имущественныхъ искахъ".**)

---

*) Мелкая земская единица, выпускъ I, изданіе 2-ое, стр. 54.

**) Ibid., стр. 101.

Поэтому, казалось бы, и нѣтъ надобности ограничить ея самостоятельность въ сферѣ имущественныхъ интересовъ, какъ это дѣлается проектомъ крестьянскихъ представителей по вопросу о пріобрѣтеніи и отчужденіи недвижимыхъ имуществъ. Ограничивая самодѣятельность мелкой единицы въ имущественныхъ вопросахъ, крестьянскіе представители послѣдовали въ этомъ отношеніи примѣру Франціи и вообще континента Европы. Въ американскомъ же законодательствѣ „нѣтъ и помина о тѣхъ ограниченіяхъ самодѣятельности общинъ въ дѣлѣ пріобрѣтенія и отчужденія имуществъ, заключенія договоровъ и въ частности займовъ, о которыхъ сплошь и рядомъ заходитъ рѣчь на старомъ материкѣ".*) И въ Прибалтійскомъ краѣ не слѣдовало бы ограничить самодѣятельность приходскихъ земствъ по вопросамъ о пріобрѣтеніи и отчужденіи недвижимыхъ имуществъ, тѣмъ болѣе, что за законностью постановленій мелкой единицы будетъ слѣдить или прокуратура или губернаторъ, вопросъ же о цѣлесообразности, въ случаѣ обжалованія постановленій мелкой единицы, будетъ разсматриваться уѣзднымъ земскимъ собраніемъ.

Вопросъ объ измѣненіи территоріи приходскихъ земствъ подлежитъ утвержденію уѣзднаго земскаго собранія, такъ какъ уѣздное земство заинтересовано въ томъ или другомъ распредѣленіи уѣзда на мелкія единицы.

Для изданія обязательныхъ постановленій, въ цѣляхъ избѣжанія лишняго разнообразія по отдѣльнымъ мѣстностямъ уѣзда, требуется согласіе уѣзднаго земскаго собранія или уѣздной земской управы и, кромѣ того, утвержденіе губернатора, такъ какъ издаваемыя мелкой единицей обязательныя постановленія могутъ ближайшимъ образомъ касаться обще-административныхъ вопросовъ.

Въ сферѣ же обложенія, въ границахъ изданнаго законодательнымъ порядкомъ закона о коммунальномъ обложеніи, самоуправляющіяся земскія единицы должны пользоваться самостоятельностью (объ этомъ смотри ниже).

---

*) Мелкая земская единица, выпускъ I, 2-ое изд., стр. 102.

Избирательныя права.

Нельзя согласиться съ установленнымъ проектомъ крестьянскихъ представителей ограниченіемъ избирательныхъ правъ неимущей части населенія.

Согласно § 16, „для пользованія правомъ голоса и избирательнымъ правомъ члены общества дѣлятся на 2 разряда.

Къ первому разряду принадлежатъ:

а) члены волостного общества, владѣющіе на правахъ собственности или аренды недвижимостью, оцѣненною для взиманія земскихъ сборовъ не менѣе 900 руб.;

б) члены волостного общества, платящіе за содержимыя ими въ предѣлахъ волостного района торговыя и промышленныя предпріятія земскій промысловый налогъ не менѣе размѣра земскаго поземельнаго налога съ недвижимостей стоимостью въ 900 руб. и въ случаѣ введенія государственнаго подоходнаго налога и дополнительнаго къ нему сбора въ пользу земскихъ учрежденій — члены волостного общества, платящіе дополнительный къ государственному подоходному налогу общественный сборъ не менѣе такого размѣра, чѣмъ въ какомъ взимается земскій поземельный налогъ съ недвижимости стоимостью въ 900 руб.

Ко второму разряду принадлежатъ всѣ остальные члены общества.“

Согласно съ этимъ, къ первому разряду будутъ принадлежать:

а) владѣльцы (собственники или арендаторы) всѣхъ имѣній и крестьянскихъ участковъ, съ минимумомъ удобной земли приблизительно въ 15 десятинъ; кромѣ того владѣльцы фабричныхъ и заводскихъ зданій, оцѣненныхъ для взиманія земскихъ сборовъ не менѣе 900 руб.;

б) владѣльцы торговыхъ предпріятій I и II разряда, промышленныхъ I—V разрядовъ и лица, уплачивающія, въ случаѣ введенія подоходного налога, дополнительный къ нему земскій сборъ не ниже земскаго поземельнаго налога съ недвижимостей, оцѣненныхъ для взиманія этого налога не менѣе 900 рублей.

Ко второму же разряду будутъ принадлежать всѣ остальные члены общества, т. е. владѣльцы (собственники или арендаторы) земельныхъ участковъ, оцѣненныхъ для взиманія земскихъ сборовъ ниже 900 рублей, владѣльцы торговыхъ предпріятій III и IV разряда, промышленныхъ VI—VIII разряда и всѣ лица, составляющія безземельную часть населенія.

Конечно, въ этой общей схемѣ въ дѣйствительности могутъ произойти измѣненія, но я привожу ее для иллюстраціи того, какъ приблизительно на практикѣ выразится дѣйствіе § 16 проекта крестьянскихъ представителей.

§ 17 проекта крестьянскихъ представителей устанавливается искусственное ограниченіе избирательныхъ правъ лицъ, отнесенныхъ ко второму разряду. Согласно означенному §, „число голосовъ на общемъ волостномъ сходѣ распредѣляется между разрядами соразмѣрно количеству уплачиваемыхъ каждымъ изъ сихъ разрядовъ общественныхъ сборовъ, но съ тѣмъ, что въ случаѣ, если размѣръ уплачиваемыхъ членами второго разряда сборовъ превышаетъ общую сумму сборовъ, отбываемыхъ членами перваго разряда, то члены, принадлежащіе ко 2-му разряду, пользуются своимъ правомъ голоса черезъ уполномоченныхъ, избираемыхъ изъ ихъ среды на избирательный срокъ въ числѣ, равномъ числу членовъ 1-го разряда.“

Такимъ образомъ лица, отнесенныя къ 1-му разряду, будутъ имѣть на общемъ волостномъ сходѣ перевѣсъ, если сумма уплачиваемыхъ ими волостныхъ оборовъ будетъ превышать сумму, поступающую отъ лицъ, отнесенныхъ ко 2-му разряду; въ противномъ же случаѣ число участниковъ на общемъ волостномъ сходѣ отъ 1-го и 2-го разряда будетъ равно.

Если имѣть въ виду, что общимъ волостнымъ сходомъ выбираются члены схода выборныхъ, въ вѣдѣніи которыхъ находится волостное хозяйство и которые выбираютъ членовъ волостного правленія и другихъ служащихъ по волостному самоуправленію, то ясно, что проектъ предоставляетъ особыя прерогативы по волостному самоуправленію болѣе имущимъ членамъ волостного

общества, т. е. лицамъ, отнесеннымъ къ 1-му разряду, въ ущербъ лицамъ, отнесеннымъ ко 2-му разряду. Въ связи съ этимъ слѣдуетъ указать, что согласно § 30 проекта волостной старшина и его помощники избираются сходомъ выборныхъ на 3 года изъ числа членовъ волости, внесенныхъ въ реестръ, пользующихся активнымъ избирательнымъ правомъ и состоящихъ или собственниками или арендаторами недвижимыхъ имуществъ.

Не подлежитъ сомнѣнію, что проектомъ крестьянскихъ представителей, распредѣляющимъ число голосовъ на общемъ волостномъ сходѣ между обоими разрядами пропорціонально суммамъ уплачиваемыхъ каждымъ разрядомъ налоговъ, предоставляется рѣшительное вліяніе въ общинномъ управленіи болѣе состоятельнымъ классамъ населенія, такъ какъ сумма налоговъ и повинностей, поступающихъ съ лицъ, отнесенныхъ къ 1-му разряду, очевидно будетъ превышать сумму, поступающую отъ лицъ, отнесенныхъ ко 2 раряду.

Правда, въ настоящее время сумма волостныхъ податей (такъ наз. общественныхъ сборовъ), исчисляемыхъ съ безземельнаго населенія, значительно превышаетъ сумму исчисленную съ землевладѣльцевъ, но это объясняется главнымъ образомъ двумя причинами:

1) равномѣрнымъ исчисленіемъ этихъ сборовъ со всѣхъ плательщиковъ и

2) обложеніемъ всѣхъ приписныхъ членовъ волости, въ томъ числѣ и лицъ, проживающихъ въ городахъ и внутреннихъ губерніяхъ имперіи.

Съ отмѣной же приписной системы уменьшится и число плательщиковъ общественныхъ сборовъ изъ безземельныхъ крестьянъ.

Какимъ образомъ приблизительно могъ бы распредѣлиться личный налогъ, можно судить на основаніи слѣдующихъ соображеній.

Какъ мы уже видѣли, въ 1907 году неосѣдлый классъ членовъ волостныхъ обществъ материковой части Лифляндской губерніи составлялъ 85% общаго числа плательщиковъ волостныхъ податей (общественныхъ сборовъ). Но

такъ какъ число безземельнаго населенія Лифляндской губерніи, проживающаго въ уѣздахъ, можно на основаніи данныхъ переписи 1897 г. исчислить въ приблизительно 72% всего крестьянскаго населенія уѣздовъ*), то можно принять, что около 13% плательщиковъ общественныхъ сборовъ изъ неосѣдлаго класса проживаетъ въ городахъ или другихъ губерніяхъ имперіи. Такимъ образомъ изъ общаго числа плательщиковъ общественныхъ сборовъ въ 1904 году въ 294313 душъ**), на долю неосѣдлаго класса, проживающаго въ уѣздахъ, приходится 217644 плательщика, а на долю осѣдлыхъ членовъ — 44147 плательщиковъ. Въ настоящее время въ тѣхъ волостяхъ, гдѣ введена классификація плательщиковъ по ихъ трудоспособности и семейному положенію, плательщики высшихъ классовъ облагаются вдвое и втрое сильнѣе низшихъ классовъ. Если мы въ виду этого примемъ, что неосѣдлые члены будутъ примѣрно платить въ среднемъ 3 рубля, а осѣдлые 6—9 рублей, то общая сумма личнаго налога, исчисляемая съ осѣдлыхъ членовъ приходскихъ обществъ, будетъ равняться 264882—397323 руб., а съ неосѣдлыхъ членовъ— 652932 руб.

Если же мы будемъ имѣть въ виду налогъ съ земельныхъ и другихъ недвижимостей (губернскій земскій сборъ съ земли равнялся въ 1908 году въ Лифляндской губерніи 321539 руб. 25 коп., то не подлежитъ сомнѣнію, что безземельная часть населенія, превышая въ количественномъ отношеніи земельную, уступитъ ей въ отношеніи уплаты налоговъ и повинностей.

Это вычисленіе сдѣлано мною, принимая во вниманіе волостные сборы, предлагаемые проектомъ крестьянскихъ представителей, но если въ коммунальномъ обложеніи будетъ проведенъ принципъ эквивалентности услугъ (Leistung und Gegenleistung), который примѣняется въ особенности къ владѣльцамъ недвижимой собственности

---

*) В. Земцевъ. Къ аграрному вопросу въ Лифляндіи. Рига 1907, стр. 54.

**) А. Тобинъ. Аграрный строй материковой части Лифляндской губ. СПБ. 1906, стр. 24.

и торговцамъ и промышленникамъ, то уже само собою понятно, что общая сумма волостныхъ податей, поступающихъ отъ лицъ отнесенныхъ къ 1-му разряду, будетъ превышать сумму, поступающую отъ лицъ отнесенныхъ ко 2-му разряду.

Не довольствуясь проведеніемъ общаго правила, что каждый разрядъ пользуется на общемъ волостномъ сходѣ значеніемъ соотвѣтственно уплачиваемымъ имъ общественнымъ сборамъ, проектъ устанавливаетъ еще особую гарантію въ пользу 1-го разряда, предусматривая, что число голосовъ 2-го разряда не можетъ превышать числа голосовъ 1-го разряда въ томъ случаѣ, если 2-ой разрядъ уплатитъ больше сборовъ въ пользу волостного общества, чѣмъ 1-ый.

Такъ какъ число лицъ отнесенныхъ ко 2-му разряду, значительно превышаетъ число лицъ, отнесенныхъ къ 1-му разряду*), то проектъ крестьянскихъ представителей передаетъ управленіе общинными дѣлами въ руки меньшинства, состоящаго изъ крупныхъ землевладѣльцевъ (въ случаѣ присоединенія мызной земли къ волостному округу), дворохозяевъ и болѣе крупныхъ торговцевъ и промышленниковъ.

Ограниченіе правъ менѣе имущихъ членовъ волостного общества, главный контингентъ которыхъ составляетъ безземельное крестьянское населеніе, теряетъ свое фактическое основаніе съ отмѣной приписной системы, на основаніи которой членами волостного общества могутъ быть также лица, въ волости не проживающія и часто не имѣющія въ ней никакихъ хозяйственныхъ интересовъ. Если же впредь волостной (приходскій) союзъ будетъ состоять изъ лицъ, въ данной волости (приходѣ) проживающихъ, и всѣ члены общества будутъ заинтересованы въ успѣшномъ веденіи мѣстнаго хозяйства, то нѣтъ основаній къ

---

*) Въ Лифл. губ. число безземельныхъ крестьянъ, которые, конечно, будутъ входить во 2-ой разрядъ, можно на основаніи данныхъ переписи 1897 г. вычислить въ 70,2% общаго числа сельскаго населенія Лифл. губ. (ср. В. Земцевъ. Къ аграрному вопросу въ Лифляндіи. Рига 1907, стр. 54).

предоставленію въ завѣдываніи этимъ хозяйствомъ особыхъ прерогативъ болѣе имущимъ группамъ населенія, среди которыхъ первое мѣсто по своей численности занимаетъ классъ дворохозяевъ. За этимъ классомъ, какъ болѣе просвѣщеннымъ, остается только презумпція большей способности къ завѣдыванію общественными дѣлами, однако эта презумпція не можетъ считаться достаточной причиной для нарушенія интересовъ другихъ группъ населенія путемъ искусственнаго ограниченія ихъ правъ въ завѣдываніи мѣстными общественными дѣлами.

Предлагаемая крестьянскими представителями мѣра представляетъ нѣкоторую аналогію съ дѣйствующими въ настоящее время въ Прибалтійскихъ губерніяхъ крестьянскими Положеніями, согласно которымъ сходъ выборныхъ состоитъ наполовину изъ дворохозяевъ, наполовину изъ безземельныхъ крестьянъ. Она вызываетъ и другое сравненіе. Какъ проектъ о введеніи земскаго самоуправленія въ Прибалтійскомъ краѣ, принятый Особымъ Совѣщаніемъ при вр. Прибалтійскомъ генералъ-губернаторѣ, стремится обезпечить за крупнымъ землевладѣніемъ преобладающее значеніе въ уѣздномъ и губернскомъ земствѣ, такъ и проектъ крестьянскихъ представителей предоставляетъ подобное же значеніе въ мелкой единицѣ классу землевладѣльцевъ. Но какъ первый проектъ не представляетъ собою удачнаго разрѣшенія вопроса объ организаціи уѣзднаго и губернскаго земства, такъ и проектъ крестьянскихъ представителей не разрѣшаетъ вопроса о взаимныхъ отношеніяхъ въ мелкой земской единицѣ обѣихъ главныхъ группъ сельскаго населенія, земельной и безземельной части его.

Какъ проектъ крестьянскихъ представителей, такъ и другіе разсмотрѣнные мною проекты о волостномъ устройствѣ, устанавливаютъ налоговой цензъ, согласно которому избирательными правами пользуются только лица, уплачивающія въ пользу волостного общества тотъ или другой видъ налога. Однако налоговой цензъ обозначаетъ собою ограниченіе круга избирателей, лишая избирательныхъ правъ неплательщиковъ, наравнѣ съ плательщиками на-

логовъ заинтересованныхъ въ общинномъ благоустройствѣ. Нельзя при этомъ забывать, что лица, не платящія прямыхъ налоговъ въ пользу волостного общества, тѣмъ не менѣе косвенно участвуютъ въ платежѣ, такъ какъ имущіе классы населенія (землевладѣльцы, домовладѣльцы, промышленники, торговцы) имѣютъ возможность переложить на другихъ лицъ платимые въ ими пользу волостного общества налоги. Такимъ образомъ, налоговой цензъ ведетъ именно къ необходимости предоставленія всеобщаго избирательнаго права.

Въ цѣляхъ политическаго воспитанія населенія, пріученія его къ самодѣятельности и ознакомленія съ требованіями государственной и общественной жизни, необходимо привлечь къ дѣлу мѣстнаго самоуправленія возможно болѣе широкіе слои населенія. Поэтому было бы желательно предоставить населенію всеобщее, прямое, равное и тайное избирательное право.

Въ виду этого въ выборахъ въ органы мѣстнаго самоуправленія не участвовали бы только лица, не удовлетворяющія общимъ условіямъ электората (недостигшія извѣстнаго возраста, состоящія подъ попечительствомъ, подвергшіяся по судебнымъ приговорамъ лишенію или ограниченію правъ и т. д.).

Такимъ образомъ всѣ полноправные члены волостного (приходскаго) общества пользовались бы равнымъ правомъ участія въ избирательномъ собраніи — общемъ волостномъ (приходскомъ) сходѣ, причемъ выборы гласныхъ въ распорядительный органъ — сходъ выборныхъ (приходское земское собраніе) — производились бы по пропорціональной системѣ, обезпечивающей за *отдѣльными* группами населенія соотвѣтствующее представительство. При этомъ въ виду затруднительности для сельскаго населенія производить выборы записками — желательно пользоваться шарами.

Въ основаніе выборной системы проекта крестьянскихъ представителей очевидно легло опасеніе, чтобы при предоставленіи членамъ волостного общества равнаго права участія въ выборныхъ собраніяхъ — болѣе многочислен-

ный классъ безземельныхъ крестьянъ не пріобрѣлъ преобладающаго вліянія въ распорядительныхъ органахъ волостного самоуправленія и не воспользовался бы этимъ вліяніемъ въ ущербъ классу землевладѣльцевъ, въ особенности при обложеніи земли волостными сборами.

Однако „опасенія, будто лица, не владѣющія землей, односторонне будутъ дѣйствовать въ свою пользу, совершенно неосновательны: вѣдь, коммунальное самоуправленіе именно должно соединять представителей отдѣльныхъ интересовъ и удовлетворять эти интересы по мѣрѣ ихъ значенія. Поэтому не можетъ причинить вреда, если каждая часть общиннаго населенія будетъ отстаивать свои нужды. Это какъ разъ въ порядкѣ вещей. Но несомнѣнно найдется и между невладѣющими землей большое число самоотверженныхъ дѣятелей, которые, помимо удовлетворенія собственныхъ потребностей, будуть обращать вниманіе на общія нужды и пользы всего общиннаго населенія.“*)

Опасенія, что при равномъ участіи членовъ волостного (приходскаго) общества въ избирательномъ собраніи немногочисленные, но культурные элементы будутъ оттѣснены отъ земской дѣятельности преобладающими многочисленными слоями населенія, окажутся неосновательными, какъ это видно на примѣрѣ Польши, гдѣ въ гминѣ помѣщики пользуются, наравнѣ съ крестьянами, единичными голосами и гдѣ тѣмъ не менѣе гминными войтами и иными должностными лицами бываютъ всего чаще не крестьяне, а мелкіе землевладѣльцы и помѣщики.**)

Нельзя при этомъ случаѣ не вспомнить знаменательныхъ словъ, произнесенныхъ Гладстономъ въ 1889 году въ Манчестерѣ: „Необходимо подойти какъ можно ближе къ массамъ народа и воспользоваться стариннымъ раздѣленіемъ страны на приходы, чтобы провести въ сознаніе крестьянъ и земледѣльческихъ рабочихъ принципы и обязанности мѣстнаго управленія и обезпечить за ними его благодѣянія“.***).

*) Мелкая земская единица, выпускъ I-ый, изданіе 2-ое, стр. 116.
**) Ibid., стр 190.
***) Ibid., стр. 67.

Въ Англіи дѣятели не только либеральной, но и консервативной партіи „приложили руки къ плодотворной работѣ политическаго воспитанія народа путемъ учрежденія подчиненныхъ парламентовъ (Subparlaments), какъ выражался Милль. Имена Ритчи и Джесса Коллинса будутъ записаны въ исторіи развитія англійскаго самоуправленія наряду съ именами Гошена, Форстера и Фаулера".*)

Биллемъ Фаулера, проведеннымъ въ 1894 году въ послѣднее министерство Гладстона, „въ основу мѣстнаго управленія былъ вновь положенъ приходъ, какъ мелкая земская единица съ организацiей юридическаго лица и съ неограниченнымъ ни цензомъ, ни поломъ правомъ плательщиковъ непосредственно участвовать въ приходскомъ собраніи въ малыхъ приходахъ и избирать членовъ приходскаго совѣта въ большихъ".**)

„Судя по опыту истекшихъ послѣ изданія указанныхъ законовъ лѣтъ, въ успѣхѣ произведенныхъ демократическихъ реформъ не можетъ быть ни малѣйшаго сомнѣнія. Все болѣе и болѣе широкіе круги англійскаго общества вступали въ область мѣстнаго самоуправленія, и отъ этого общественная справедливость, административная цѣлесообразность и органическая связь между классами англійскаго населенія только выигрывали. Въ общемъ, достаточные люди и въ частности землевладѣльцы и домовладѣльцы до сихъ поръ играютъ руководящую роль въ этомъ управленіи, благодаря безплатности званія гласнаго и уваженію къ ихъ знаніямъ и политическому опыту. Но демократическая основа выборной системы направляетъ дѣятельность мѣстныхъ учрежденій все сильнѣе въ сторону попеченія объ интересахъ большинства и, въ особенности, о людяхъ, поставленныхъ невыгодно въ жизненной борьбѣ.***) При этомъ „нѣтъ недостатка въ признакахъ того, что низшіе классы, привыкшіе къ организаціи и самостоятельности въ своихъ религіозныхъ и промышленныхъ союзахъ, начинаютъ заботиться о своихъ мѣстныхъ инте-

---

*) Мелкая земская единица, выпускъ I, изданіе 2-ое, стр. 67, 68.

**) Ibid., стр. 69.

***) Ibid., стр. 70.

ресахъ не только косвенно, путемъ выборовъ, но и путемъ непосредственнаго участія въ управленіи.“ *)

Но если и предположить, что въ распорядительномъ органѣ мелкой земской единицы безземельная и вообще малоимущая и неимущая часть населенія получитъ перевѣсъ надъ имущей, то земское хозяйство отъ этого нисколько не пострадаетъ, такъ какъ болѣе дѣятельное участіе малоимущихъ и неимущихъ слоевъ населенія въ мѣстномъ самоуправленіи побудитъ ихъ къ болѣе широкой и раціональной постановкѣ тѣхъ учрежденій, въ которыхъ эти слои населенія наиболѣе заинтересованы (общественное призрѣніе, народное здравіе, народное образованіе).

Что теперешняя организація волостного самоуправленія, предоставляющая веденіе общественныхъ дѣлъ одному соціальному классу, нуждается въ возобновленіи, признаетъ также знатокъ крестьянскихъ учрежденій Прибалтійскаго края баронъ А. Мейендорфъ. Отмѣчая живучесть и жизнеспособность волости, давшей честный судъ и хорошую, хотя и скромную школу съ безвозмезднымъ и обязательнымъ обученіемъ, и поддерживавшей безъ посторонней помощи продовольственную организацію, онъ не признаетъ волость прогрессивной въ общепринятомъ смыслѣ этого слова и видитъ объясненіе этого въ соціальномъ составѣ волостного союза, „непригоднаго вообще для общественной предпріимчивости и для широкихъ мѣропріятій“.**)

Если же баронъ Мейендорфъ тѣмъ не менѣе удовлетворяется достигнутыми успѣхами волостного самоуправленія,***) то къ его имѣнію можно присоединиться только съ извѣстными оговорками.

Нельзя сказать, чтобы главныя отрасли мѣстнаго хозяйства, народная школа, дѣло народнаго здравія, призрѣніе бѣдныхъ, были поставлены вполнѣ раціонально и удовлетворительно.

---

*) Мелкая земская единица, выпускъ I, изданіе 2-ое, стр. 70.

**) Ibid., стр. 211.

***) Ibid.

Не вездѣ зданія народной школы находятся въ хорошемъ состояніи; ученики, проводящіе въ школахъ, вслѣдствіе отдаленности усадебъ, цѣлую недѣлю, только въ сравнительно рѣдкихъ случаяхъ имѣютъ возможность получить теплый приварокъ; средній размѣръ жалованья учителямъ едва ли можно признать достаточнымъ, причемъ учителя не обзпечены на случай старости.

Бѣдные и престарѣлые члены волостного общества обыкновенно призрѣваются въ волостныхъ богадѣльняхъ, гдѣ однако не вездѣ имѣется завѣдующій, обязанный на отпускаемыя ему волостью средства заботиться о продовольствіи бѣдныхъ; послѣдніе часто сами должны думать о своемъ прокормленіи на счетъ денежныхъ средствъ, назначаемыхъ имъ въ томъ или другомъ размѣрѣ сходомъ выборныхъ; вполнѣ ли достаточны эти суммы въ каждомъ данномъ случаѣ для прокормленія, остается открытымъ вопросомъ. Иногда вмѣстѣ съ бѣдными и престарѣлыми помѣщаются также и больные, въ томъ числѣ и умалишенные, что уже ясно указываетъ на отсутствіе должныхъ учрежденій для больныхъ членовъ волости (пріютовъ, больницъ). Отчасти бѣдные члены волости проживаютъ у дворохозяевъ, получая отъ волости на свое содержаніе извѣстныя суммы, часто весьма незначительныя. Есть также случаи, когда нуждающіяся въ призрѣніи лица передаются въ распоряженіе тѣхъ дворохозяевъ, которые соглашаются содержать ихъ за меньшую плату, причемъ они пользуются трудомъ призрѣваемыхъ.

На дѣло народнаго здравія волостями тратятся небольшія суммы, недостаточныя для раціональной постановки этой стороны мѣстной жизни. Изъ общей суммы расходовъ на общія потребности волостей материковой части Лифляндской губерніи въ 1904 году въ размѣрѣ 1143550 р. 18 к. расходы на поддержаніе народнаго здравія составляли только 16896 руб. 59 коп. или 1,5%;*) къ этой суммѣ слѣдуетъ еще прибавить 11594 руб. 62 коп., израсходованныхъ

---

*) А. Тобинъ. Аграрный строй материковой части Лифл. губ., СПБ, 1906, стр. 24.

по свѣдѣніямъ 1907 года на дѣло народнаго здравія 108 приходами материковой части Лифляндской губерніи.*) Итого расходы сельскаго населенія материковой части Лифляндской губерніи на дѣло народнаго здравія равняются 28491 руб. 21 коп. Ясно, что при такой наличности средствъ не приходится говорить о сѣти больницъ и пріютовъ и надлежащей организаціи санитарныхъ мѣропріятій въ уѣздахъ губерніи.

Если не вполнѣ удовлетворительное положеніе отдѣльныхъ отраслей мѣстнаго хозяйства и объясняется главнымъ образомъ отсутствіемъ необходимыхъ средствъ, обусловленнымъ теперешнимъ устройствомъ мѣстнаго самоуправленія, то нельзя также не признать, что болѣе правильной организаціей представительства въ органы самоуправленія будетъ внесено больше бодрости и предпріимчивости, необходимыхъ для успѣшнаго развитія самодѣятельности.

Проектомъ крестьянскихъ представителей совершенно правильно не выдѣлены въ особый разрядъ крупные землевладѣльцы. Для такого выдѣленія не имѣется никакихъ основаній, такъ какъ крупная земельная собственность будетъ облагаться на одинаковыхъ основаніяхъ съ средней**) кромѣ того подобное выдѣленіе оказывается излишней потому, что при установленіи пропорціональной системы выборовъ крупные землевладѣльцы, въ случаѣ полученія ими естественнаго „кворума“ или избирательнаго „частнаго“, могутъ заявлять притязаніе на какое нибудь мѣсто въ приходскомъ земскомъ собраніи.***)

Что касается числа гласныхъ приходскаго земскаго собранія, то какъ норму слѣдовало бы принять 40 гласныхъ

*) А. Тобинъ. Аграрный строй материковой части Лифл. губ. СПБ., 1906, стр. 27.

**) Сравни М. А. Зиновьевъ. Опытъ изслѣдованія земскаго устройства Лифляндской губерніи. Рига, 1096 г., стр. 99.

***) Ср. проф. Оскаръ Пифферунъ. Европейскія избирательныя системы. СПБ. 1905, стр. 234.

на первыя 5000 жителей, съ добавленіемъ по 3 гласныхъ на каждую слѣдующую тысячу, пока число гласныхъ не достигнетъ максимума въ 60 человѣкъ. Приходское земское собраніе должно быть „полнымъ и точнымъ отраженіемъ" приходскаго населенія и всѣмъ наиболѣе крупнымъ группамъ избирателей должна быть предоставлена возможность посредствомъ пропорціональной системы выборовъ получить соотвѣтствующее представительство въ земскомъ собраніи. Число гласныхъ этого собранія должно поэтому соотвѣтствовать составу приходскихъ избирателей, но кромѣ того сообразоваться съ числомъ и характеромъ лежащихъ на земскомъ собраніи задачъ, требующихъ освѣдомленности по разнымъ вопросамъ и разработки ихъ въ комиссіяхъ *) Но если такимъ образомъ число гласныхъ должно сообразоваться съ условіями каждаго даннаго случая, то первоначально установленныя нормы не должны оставаться неизмѣнными, навсегда фиксированными, а должны быть измѣнены, согласно указаніямъ практики, по представленіямъ приходскаго собранія и съ разрѣшенія губернскаго земства.**)

Если принять норму въ 40 гласныхъ на первыя 5000 жителей, съ добавленіемъ по 3 гласныхъ на каждую слѣдующую тысячу, то, имѣя въ виду, что число жителей Лифляндскихъ приходовъ равняется въ среднемъ 8000 чел., — общее число гласныхъ приходскаго земскаго собранія опредѣлится въ 55 чел., количество, насколько можно судить, удовлетворяющее вышеупомянутымъ двумъ главнымъ требованіямъ о соотвѣтствіи числа гласныхъ составу избирателей и числу и характеру подлежащихъ вѣдѣнію земскаго собранія задачъ.

*) Мелкая земская единица, выпускъ 2-ой, СПБ. 1903 г., стр. 85.

**) Ibid., стр. 86.

Сборы и повинности въ пользу мелкой земской единицы.

Не вполнѣ удачными кажутся мнѣ постановленія проекта крестьянскихъ представителей о способѣ взиманія волостныхъ сборовъ. Этимъ проектомъ устанавливаются слѣдующіе сборы въ пользу волостного общества (37):

а) личный сборъ съ членовъ общества;

б) сборъ съ земельныхъ и другихъ недвижимостей;

в) сборъ съ торговыхъ и промышленныхъ предпріятій;

г) натуральныя повинности, въ видѣ рабочихъ дней со всѣхъ лицъ, уплачивающихъ общественные сборы.

Личному обложенію подлежатъ, согласно § 38, только мужчины, достигшіе 17-лѣтняго возраста. Личнымъ сборомъ облагаются всѣ плательщики равномѣрно на основаніи годичной смѣты волостныхъ расходовъ.

Примѣчаніе 1. Сходу выборныхъ предоставляется для взиманія личнаго сбора раздѣлить плательщиковъ на разряды по системѣ, подлежащей утвержденію со стороны органа надзора.

Примѣчаніе 2. Лица, неспособныя къ труду или обремененныя семьей, могутъ быть освобождаемы отъ уплаты личныхъ сборовъ по постановленію схода выборныхъ.

Согласно § 39, раскладка общественныхъ сборовъ съ имуществъ (§ 37, п. б. и в.) производится сходомъ выборныхъ по классамъ, на которые распредѣляются всѣ плательщики соотвѣтственно ихъ доходности. Опредѣленіе числа единицъ обложенія плательщиковъ того или другого класса должно быть строго обосновано на соотношеніи доходности плательщиковъ этихъ классовъ, по общимъ признакамъ ихъ имущественнаго положенія.

Жалобы на не правильное распредѣленіе общественныхъ сборовъ подлежатъ разсмотрѣнію органа надзора по существу (§ 40).

Волостныя общества могутъ облагать заинтересованныя въ устройствѣ и содержаніи волостныхъ общественныхъ предпріятій лица спеціальными сборами для покрытія расходовъ по нимъ, а также вправѣ взимать плату за пользованіе волостными общественными учрежденіям(и§ 41).

Какимъ образомъ крестьянскіе представители представляютъ себѣ способъ взиманія предлагаемыхъ ими реальныхъ налоговъ (съ недвижимыхъ имуществъ и промысловаго), неясно. Видно только, что въ предлагаемой ими системѣ реальныхъ налоговъ они признаютъ обязательнымъ принципъ подоходности, которому однако въ личномъ обложеніи они придаютъ характеръ факультативный, предоставляя сходу выборныхъ раздѣлить плательщиковъ на разряды.

Интересно сравнивать съ проектомъ крестьянскихъ представителей финансовыя мѣры остальныхъ проектовъ о волостной реорганизаціи.

§ 11 проекта *Курляндской подготовительной комиссіи* гласитъ: Волостное общество имѣетъ право:

1. взимать сборъ съ недвижимостей въ видѣ дополнительнаго сбора къ земскому съ недвижимостей сбору и личный сборъ по правиламъ, изложеннымъ въ § 37. Раскладка личнаго сбора производится сходомъ выборныхъ по классной системѣ, причемъ, однако, число классовъ не должно превышать 12 и соотношеніе размѣра податей классовъ должно быть пропорціонально ариѳметической прогрессіи;

2. разверстать натуральныя повинности, а именно: поставку рабочихъ, подводъ и т. д., согласно существующимъ и впредь издаваемымъ законоположеніямъ;

3. установлять плату за пользованіе общественными сооруженіями и учрежденіями.

Согласно § 37, раскладка волостныхъ сборовъ производится такимъ образомъ, что $^1/_3$ взимается въ видѣ процентуальнаго дополнительнаго сбора къ земскимъ сборамъ съ недвижимостей, а $^2/_3$ въ видѣ личнаго сбора со всѣхъ членовъ общества, достигшихъ 18-лѣтняго возраста. При этомъ съ собственниковъ земли, платящихъ уже съ недвижимостей, взимается личный сборъ въ одинаковомъ размѣрѣ съ безземельными и на равныхъ основаніяхъ. Раскладка личнаго сбора производится сходомъ выборныхъ по классовой системѣ съ тѣмъ, чтобы число классовъ не

превышало 12 и соотношеніе классовъ было пропорціонально ариѳметической прогрессіи.

Помимо натуральныхъ повинностей и платы за пользованіе общественными сооруженіями и учрежденіями, налоговая система этого проекта состоитъ изъ двухъ налоговъ: личнаго сбора и сбора съ недвижимостей; причемъ уравненіемъ въ уплатѣ личнаго налога собственниковъ земли съ безземельными и установленіемъ % отношенія между обоими видами волостного сбора гарантированы налоговыя облегченія для собственниковъ недвижимостей. Кромѣ того въ пользу волости не облагается торговля и промышленность.

Согласно § 147 проекта *Эстляндской подготовительной комиссіи*, въ пользу волостной общины поступаютъ установленныя губернскимъ земскимъ собраніемъ процентныя отчисленія со слѣдующихъ сборовъ:

а) съ личнаго сбора со всѣхъ совершеннолѣтнихъ лицъ мужского пола, прожившихъ на территоріи данной волости не менѣе года (прожившіе менѣе года привлекаются къ платежу сего сбора лишь при условіи невзноса ими личнаго сбора по другой волости). Отъ уплаты сего сбора освобождаются: 1) лица, уплачивающія сборы, указанные въ п. п. б. и в. сей (147) статьи, 2) священно- и церковно-служители всѣхъ исповѣданій, 3) состоящія на государственной службѣ лица, должность коихъ связана съ обязанностью проживать на территоріи волости, 4) воспитанники учебныхъ заведеній;

б) съ поземельнаго сбора, опредѣляемаго по началамъ подоходнаго обложенія, и

в) со сбора по количеству уплачиваемаго основного государственнаго промысловаго налога съ торговыхъ предпріятій 1—3 и промышленныхъ 1—7 разрядовъ.

Примѣчаніе 1. Сходу выборныхъ предоставляется для взиманія личнаго сбора раздѣлить плательщиковъ на разряды по системѣ, подлежащей утвержденію губернскаго земскаго собранія.

Примѣчаніе 2. Лица неспособныя къ труду или обремененныя семьей могутъ быть освобождаемы отъ уплаты личныхъ сборовъ по постановленію схода выборныхъ, но при этомъ теряютъ избирательное право.

При раскладкѣ сборовъ берется за единицу обложенія: а) личнаго сбора — физическое лицо; б) поземельнаго сбора — заранѣе опредѣленная губернскимъ земскимъ собраніемъ норма; в) торговыхъ предпріятій — основной налогъ 3-го разряда и промышленныхъ 7-го разряда (§ 148).

Въ этомъ проектѣ введеніе въ личное обложеніе субъективныхъ элементовъ (раздѣленіе на разряды и т. д.) предоставлено усмотрѣнію схода выборныхъ, притомъ личному налогу не подлежатъ землевладѣльцы и торговцы и промышленники, уплачивающіе реальные налоги въ видѣ поземельнаго и промысловаго. Такимъ образомъ для землевладѣльцевъ и представителей промысловаго капитала создаются налоговыя облегченія, несмотря на общепризнанный принципъ, что фундированные доходы слѣдуетъ облагать болѣе сильно, чѣмъ нефундированные. Послѣдствіемъ этого проекта будетъ крайняя неравномѣрность въ обложеніи, такъ какъ

1. личный налогъ можетъ взиматься въ одинаковомъ размѣрѣ со всѣхъ плательщиковъ;

2. поземельный сборъ предполагается взимать по началамъ подоходнаго обложенія, а промысловый налогъ по патентной системѣ.

Проектъ члена Лифляндской подготовительной комиссіи г. *Гросвальда* предусматриваетъ слѣдующее (§ 39):

Въ пользу волостной общины взимаются слѣдующіе сборы:

1. личный сборъ съ членовъ общины;

2. поземельный сборъ по количеству десятинъ удобной земли и

3. сборъ по количеству уплачиваемаго основного государственнаго промысловаго налога съ торговыхъ предпріятій 1—3 и промышленныхъ 1—7 разрядовъ.

При раскладкѣ сборовъ берется за единицу обложенія:

а) личнаго сбора — физическое лицо;

б) поземельнаго сбора десять десятинъ удобной земли, причемъ большія или меньшія количества десятинъ земли облагаются соразмѣрно единицѣ, и

в) торговыхъ предпріятій — основной налогъ 3-го разряда и промышленныхъ 7-го разряда.

Всѣ единицы облагаются равномѣрно на основаніи годичной смѣты волостныхъ расходовъ. Личному обложенію подлежатъ только мужчины старше 21-го года.

Примѣчаніе 1. Сходу выборныхъ предоставляется для взиманія личнаго сбора раздѣлить плательщиковъ на разряды по системѣ, подлежащей утвержденію со стороны органа надзора.

Примѣчаніе 2. Лица неспособныя къ труду или обремененныя семьей могутъ быть освобождаемы отъ уплаты личныхъ сборовъ по постановленію схода выборныхъ.

Здѣсь примѣненіе къ личному налогу субъективныхъ элементовъ предоставлено усмотрѣнію схода выборныхъ; поземельный налогъ взимается не на основаніи оцѣнки, а по количеству десятинъ удобной земли, въ основу же промысловаго налога положена патентная система.

Проектъ новаго Положенія о волостномъ общественномъ управленіи, составленный *Эстляндскимъ дворянскимъ комитетомъ*, предоставляетъ волостнымъ обществамъ право взимать (§ 9):

1. добавочные къ сборамъ губернскаго земства сборы съ недвижимостей и торгово-промышленныхъ заведеній;

2. личные налоги со всѣхъ совершеннолѣтнихъ лицъ мужского пола, принадлежащихъ къ волостному обществу;

3. натуральныя повинности въ видѣ конныхъ и пѣшихъ дней со всѣхъ лицъ, уплачивающихъ показанные за 1 и 2 сборы и налоги;

4. взносы заинтересованныхъ лицъ для покрытія издержекъ на устройство и содержаніе волостныхъ общественныхъ предпріятій;

5. плату за пользованіе волостными учрежденіями.

Согласно § 46 того же проекта, волостные сборы составляютъ:

а) процентуальный добавочный сборъ къ губернскому земскому сбору съ расположенныхъ въ предѣлахъ волости недвижимостей, торговыхъ и промышленныхъ предпріятій въ такомъ размѣрѣ, что на каждый гакенъ (оцѣненный стоимостью въ 6000 р.) не приходилось бы болѣе чѣмъ взимаемый по слѣдующей статьѣ (б) личный налогъ;

б) личный налогъ, распредѣляемый на всѣхъ принадлежащихъ къ волостному обществу совершеннолѣтнихъ лицъ мужского пола.

Примѣчаніе. Волостныя подати должны распредѣляться между всѣми принадлежащими къ волостному обществу лицами на основаніи опредѣленнаго и равномѣрнаго принципа; въ случаѣ, если предпріятіе въ явно большей или явно меньшей мѣрѣ служитъ потребностямъ одной части волостного района или одной группы принадлежащихъ къ волостному обществу лицъ, волостному обществу дозволяется, съ разрѣшенія начальственнаго учрежденія, привлекать означенныя части волостного района или означенныя группы лицъ въ большей или меншей мѣрѣ къ несенію налоговъ.

Постановленіемъ, что части волостного района или отдѣльныя группы членовъ волостного общества могутъ облагаться волостными податями въ большей или мельшей мѣрѣ, въ зависимости отъ выгодъ получаемыхъ этими районами или группами населенія отъ волостныхъ учрежденій (Mehr- oder Minderbelastung), Эстляндскій дворянскій комитетъ обнаруживаетъ, что онъ знакомъ съ закономъ отъ 14 іюля 1893 г. о коммунальномъ обложеніи въ Пруссіи, въ которомъ такъ широко проведенъ принципъ эквивалентности услугъ (Leistung und Gegenleistung), однако проникнуться духомъ этого закона Эстляндскій дворянскій

комитетъ очевидно не былъ въ состояніи; иначе онъ помнилъ бы, что согласно этому закону право повышенія или пониженія обложенія (Mehr- oder Minderbelastung), наравнѣ съ правомъ взиманія спеціальныхъ сборовъ (Beiträge) можетъ быть примѣнено только къ владѣльцамъ недвижимой собственности и торговыхъ и промышленныхъ предпріятій (§§ 9 и 20 означеннаго закона), дворянскій же комитетъ распространяетъ эти виды спеціальнаго обложенія на всѣхъ плательщиковъ волостныхъ податей. Мало того: изъ сопоставленія п. п. а) и б) § 46 проекта дворянскаго комитета можно заключить, что личный налогъ долженъ взиматься въ одинаковомъ размѣрѣ со всѣхъ плательщиковъ; во всякомъ случаѣ не имѣется никакихъ указаній на то, что онъ можетъ или долженъ взиматься по принципу налогоспособности или подоходности. Но зато установлена предѣльная норма обложенія владѣльцевъ недвижимой собственности и представителей промысловаго капитала: владѣлецъ земельной собственности, оцѣненной въ 6000 рублей (надо имѣть въ виду, что здѣсь рѣчь идетъ объ оцѣнкѣ, которая можетъ иногда значительно отстать отъ дѣйствительной цѣнности земли), не долженъ платить реальнаго поземельнаго налога свыше размѣра личнаго налога. Для всякаго ясно, что этими постановленіями дворянскій комитетъ переноситъ бремя волостныхъ сборовъ на безземельную часть населенія, личнымъ налогомъ съ котораго преимущественно и долженъ пополняться волостной бюджетъ (безземельное населеніе составляетъ до 3/4 всего крестьянскаго населенія уѣздовъ).

Однимъ словомъ, мы имѣемъ здѣсь дѣло съ полнымъ пренебреженіемъ Эстляндскимъ дворянскимъ комитетомъ тѣхъ принциповъ обложенія, которые выработаны наукой и жизнью, пренебреженіемъ по всей вѣроятности сознательнымъ, такъ какъ допущеніе права Mehr- oder Minderbelastung даетъ поводъ заключить, что дворянскій комитетъ знакомъ съ закономъ отъ 14 іюля 1893 года о коммунальномъ обложеніи въ Пруссіи.

Уже эти краткія замѣчанія о разсмотрѣнныхъ проектахъ могли убѣдить насъ, что проекты эти мало считаются

съ требованіями, предъявляемыми въ настоящее время жизнью и теоріею къ дѣлу обложенія.

Поэтому мнѣ кажется нелишнимъ остановиться на нѣкоторыхъ вопросахъ прямого обложенія и въ самыхъ общихъ чертахъ указать на тѣ тенденціи, которыя за послѣднее время проявляются какъ въ личномъ, такъ и въ реальномъ обложеніи.

Въ личномъ обложеніи разсмотрѣнные проекты предлагаютъ взимать налогъ въ одинаковомъ размѣрѣ со всѣхъ плательщиковъ, причемъ два проекта, Эстляндской подготовительной комиссіи и г. Гросвальда, предоставляютъ сходу выборныхъ право раздѣлить плательщиковъ на классы, и только по проекту Курляндской подготовительной комиссіи взиманіе налога по классной системѣ является для схода выборныхъ обязательнымъ.

Какъ видно, большинство этихъ проектовъ воспроизводитъ въ существенныхъ чертахъ теперешній способъ взиманія личнаго волостного налога, такъ наз. общественныхъ сборовъ, которые согласно закону распредѣляются въ одинаковомъ размѣрѣ между всѣми приписанными къ волости трудоспособными лицами мужского пола извѣстнаго возраста. Въ виду явной неравномѣрности такого обложенія, въ нѣкоторыхъ волостяхъ вводится классификація плательщиковъ по ихъ трудоспособности и имущественному положенію; такая классификація однако для схода выборныхъ не обязательна.

Взиманіе личнаго налога въ равныхъ размѣрахъ со всѣхъ плательщиковъ нельзя не признать несостоятельнымъ: „лицо, какъ таковое, безъ всякой связи съ имуществомъ, не можетъ служить объектомъ налога.“*) Въ наше время личный налогъ въ формѣ поголовнаго представляется вопіющей несправедливостью и анахронизмомъ. Какъ и всѣ другіе налоги, личная форма обложенія получаетъ могучую тенденцію перейти въ подоходную, причемъ промежуточной стадіей служитъ обложеніе населенія не одно-

*) И. И. Янжулъ. Основныя начала финансовой науки. Ученіе о государственныхъ доходахъ. СПБ. 1895 г., стр. 323.

образнымъ окладомъ налога, а подраздѣленіе плательщиковъ на классы сначала по сословіямъ и общественному положенію, а потомъ по внѣшнимъ признакамъ имущественной зажиточности, и назначеніе различныхъ окладовъ для отдѣльныхъ классовъ.*) Лучшимъ образцомъ такого налога можетъ служить старый прусскій классный налогъ, изъ котораго развился классный и классифицированный налогъ, преобразованный затѣмъ въ прусскій подоходный налогъ.

Насколько отсталой является теперешняя система волостныхъ податей (общественныхъ сборовъ) въ Прибалтійскомъ краѣ, взимаемыхъ согласно закону въ одинаковомъ размѣрѣ со всѣхъ плательщиковъ, и какъ мало улучшеній вносятъ въ эту систему проекты о реорганизаціи волостного устойства въ Прибалтійскомъ краѣ, намъ станетъ ясно, если мы бросимъ взглядъ на исторію упомянутаго класснаго налога въ Пруссіи.

Классному налогу, введенному въ Пруссіи въ 1820 г, подлежали всѣ жители Пруссіи за исключеніемъ населенія тѣхъ городовъ, въ которыхъ существовалъ налогъ на помолъ хлѣба и на убой скота (Mahl- und Schlachtsteuer); изъяты отъ налога были также бѣдняки, получающіе пособіе отъ государства и общинныхъ кассъ. Облагались собственно хозяйства и налогъ взимался по 5 классамъ, причемъ къ 5-му классу принадлежали поденные рабочіе, прислуга, къ 4-му — мелкіе горожане и крестьяне и т. д.**)

„Въ 1851 г. налогъ дѣлится на классный и классифицированный подоходный; классный, въ свою очередь, дѣлится на 12 подраздѣленій, въ которыя плательщики разносятся на основаніи общихъ признаковъ по совокупности всѣхъ имущественныхъ и личныхъ отношеній.“**) Каждому классу была присвоена особая квота налога; высшая ставка была 2 талера (6 марокъ). Классифицированному подоходному налогу, гдѣ было установлено 30 налоговыхъ

*) И. И Янжулъ. Основныя начала финансовой науки. Ученіе о государственныхъ доходахъ. СПБ. 1895 г., стр 324.

**) Проф. И. Х. Озеровъ. Основы финансовой науки. Выпускъ I. Москва 1908, стр. 344.

ставокъ, подлежали лица съ доходомъ свыше 1000 талеровъ. Доходъ какъ въ классномъ, такъ и въ классифицированномъ налогѣ опредѣлялся комиссіями. Въ 1875 году это обложеніе было распространено также на тѣ мѣстности, гдѣ существовалъ налогъ на помолъ хлѣба и убой скота.*)

По законодательству 1851 г. были, между прочимъ, свободны отъ налога: 1) всѣ лица въ возрастѣ до 16 лѣтъ и 2) всѣ лица, зачисленныя въ 1-ую ступень а I-го класса, которыя достигли 60-лѣтняго возраста къ 1 января того года, для котораго совершалось обложеніе. **)

Уже эти указанія свидѣтельствуютъ о томъ, что податная система сельскихъ общинъ Прибалтійскаго края напоминаетъ собою нѣкоторыя черты системы класснаго налога въ Пруссіи по закону 1851 года. Но прусскій классный налогъ по закону 1851 г. имѣлъ значительныя преимущества передъ Прибалтійскою системой волостныхъ податей: классный налогъ, сфера приложенія котораго ограничивалась доходами до 1000 талеровъ, — для доходовъ выше этой цифры былъ введенъ классифицированный подоходный налогъ — облагалъ по 3 главнымъ классамъ, которые подраздѣлялись на подклассы, причемъ получалось всего 12 подраздѣленій. Независимо отъ сего, законодательство принимало во вниманіе семейное положеніе лицъ наиболѣе бѣдныхъ классовъ населенія, предоставляя имъ нѣкоторыя льготы.

Изъ этого видно, что прусскій законъ 1851 г. болѣе принималъ во вниманіе индивидуальныя особенности плательщиковъ, чѣмъ законъ о волостныхъ податяхъ въ Прибалтійскомъ краѣ или предлагаемые теперь проекты о реорганизаціи волостного устройства въ этомъ краѣ.

Но съ развитіемъ экономической жизни и съ происшедшей дифференціацией въ положеніи плательщиковъ, обложеніе по закону 1851 г. не соотвѣтствовало болѣе новымъ потребностямъ, что и вызвало реформу налога въ 1873 г. Согласно этому закону классный налогъ дѣ-

*) Ibid., стр. 345.

**) И. Озеровъ. Главнѣйшія теченія въ развитіи прямого обложенія въ Германіи. СПБ. 1899, стр. 193.

лился на 12 классовъ, причемъ для каждаго класса впервые былъ установленъ опредѣленный размѣръ дохода, подлежащій обложенію въ установленномъ для каждаго класса размѣрѣ.

Такъ въ I классъ заносились лица съ доходомъ отъ 140 до 220 талеровъ и налогъ равнялся 1 талеру; во II классъ — съ доходомъ отъ 220 до 300 талеровъ и налогъ составлялъ 2 талера; въ XII классъ — лица съ доходомъ отъ 900 до 1000 талеровъ, причемъ налогъ равнялся 24 талерамъ. Равнымъ образомъ и подоходный налогъ, которымъ облагались доходы свыше 1000 талеровъ, имѣлъ классную форму съ опредѣленными ставками налога.

Законъ 1873 года, имѣвшій цѣлью лучше охватить плательщика и его налогоспособность, стремился сообразоваться съ потребностями лица. Для этого не только былъ введенъ Existenzminimum въ 140 талеровъ, но плательщики, отнесенные къ I-му классу, могли быть совсѣмъ освобождены отъ налога, а плательщики II класса могли быть отнесены въ I классъ при наличности слѣдующихъ условій: „большого числа дѣтей, обязательства содержать бѣдныхъ членовъ семьи, своей собственной продолжительной болѣзни, насколько она вліяетъ на налогоспособность, обременительности долговъ и другихъ необыкновенныхъ несчастныхъ случаевъ.“ *)

Однако обложеніе по закону 1873 г. отличалось неравномѣрностью, что зависѣло отъ метода оцѣнки, которая производилась въ оцѣночныхъ комиссіяхъ, въ которыхъ, правда, были представлены различные классы плательщиковъ, но оцѣнка производилась безъ декларацій самихъ плательщиковъ о своихъ доходахъ.**)

„Вся позднѣйшая прусская политика относительно подоходнаго налога направлялась на облегченіе бѣдныхъ классовъ.“ Такъ, извѣстныя облегченія были предостав-

*) И. Озеровъ. Главнѣйшія теченія въ развитіи прямого обложенія въ Германіи. СПБ. 1899, стр. 194.

**) Ibid.

лены закономъ 10 марта 1881 г., „по закону же 26 марта 1883 г. были освобождены 2 первыя ступени отъ класснаго налога и, слѣдовательно, Existenzminimum былъ повышенъ до 900 марокъ".*)

Въ 1891 году была произведена реформа прусскаго подоходнаго налога, который по мысли проекта долженъ былъ сдѣлаться главнымъ носителемъ прямыхъ государственныхъ налоговъ и цѣль котораго состояла въ болѣе равномѣрномъ распредѣленіи налогового бремени среди населенія.

Произведенною въ 1891 году реформой классный и классифицированный подоходный налогъ были слиты въ одинъ подоходный; былъ улучшенъ тарифъ и классы были сужены; менѣе состоятельнымъ плательщикамъ были предоставлены нѣкоторыя облегченія путемъ скидокъ въ виду особыхъ ихъ личныхъ отношеній и обремененія семьей; была введена декларація и созданы болѣе пригодные органы обложенія.**)

Наравнѣ съ физическими лицами были привлечены къ обложенію и юридическія: „всѣ акціонерныя общества, коммандитныя на акціяхъ и горныя (Berggewerkschaften), а также и тѣ общества (eingetragene Genossenschaften), которыхъ операціи выходятъ за кругъ ихъ членовъ, потребительныя общества съ открытою лавкою, насколько они имѣютъ права юридическихъ лицъ." ***)

Къ обложенію былъ привлеченъ и спекулятивный доходъ плательщика, т. е. доходъ получаемый отъ отчужденія предпринятаго со спекулятивной цѣлью цѣнныхъ бумагъ, обязательствъ, ренты и т. д., за вычетомъ понесенныхъ при этомъ убытковъ.†)

*) Ibid., стр. 195, 196.

**) Ibid., стр. 208 и 209.

***) Ibid., стр. 212.

†) Ibid., стр. 212, 213.

Эта спекулятивная прибыль является формой имущественнаго приращенія (Vermögenszuwachs): въ практикѣ и теоріи обложенія слѣдуетъ отмѣтить направленіе къ обложенію не только спекулятивной прибыли, но всѣхъ имущественныхъ приращеній.

Въ прусскомъ подоходномъ налогѣ установленъ Existenzminimum въ 900 марокъ, а затѣмъ обложеніе совершается по классамъ, по которымъ распредѣляются доходы, причемъ для каждаго класса предусмотрѣна постоянная ставка (а не подвижная квота). Такъ въ I классъ отнесены доходы отъ 900 до 1050 марокъ, облагаемые налогомъ въ 6 марокъ, во II классъ 1050 до 1200 марокъ съ налогомъ въ 9 марокъ и т. д.

При разсмотрѣніи тарифа прусскаго подоходнаго налога оказывается, что для доходовъ отъ 9500 до 30500 марокъ налоговая ставка равняется 3% ариѳметической средней низшей и высшей ступени каждаго класса (des aritmetischen Mittels der Stufengrenzen), для доходовъ же свыше 100000 марокъ — 4% низшей ступени каждаго класса (der Stufenuntergrenze). Для доходовъ свыше 30500 до 100000 марокъ установлена прогрессія, для доходовъ же ниже 9500 марокъ дегрессія, доходящая до 0,62% обложенія въ низшей ступени. Реформа подоходнаго налога понизила, такимъ образомъ, обложеніе мелкихъ доходовъ (до 9500 марокъ) и подняла налоговое бремя для болѣе высокихъ доходовъ.

Прусскій подоходный налогъ предоставляетъ налоговыя льготы при наличности извѣстныхъ семейныхъ и хозяйственныхъ отношеній: обязанности по содержанію и воспитанію дѣтей, по содержанію другихъ членовъ семьи, продолжительной болѣзни, задолженности и другихъ особыхъ несчастныхъ случаевъ. При этомъ однако льгота по поводу воспитанія дѣтей оказывается только плательщикамъ, доходъ которыхъ не превышаетъ 3000 марокъ, по поводу же особыхъ хозяйственныхъ условій — если общая сумма дохода не превышаетъ 9500 марокъ.*)

Декларація о своемъ доходѣ обязательна для всѣхъ плательщиковъ съ доходомъ свыше 3000 марокъ, остальные же плательщики обязаны подавать декларацію только въ случаѣ спеціальнаго требованія отъ предсѣдателя раскладочной комиссіи.

---

*) Ibid., стр. 214, 215

Кто не представитъ этой деклараціи безъ уважительной причины въ теченіе 14 дней, теряетъ право жалобы противъ оцѣнки, произведенной самой комиссіей.

По просьбѣ плательщика ему можетъ быть предоставлено право, вмѣсто деклараціи такого дохода, размѣръ котораго можно опредѣлить только путемъ оцѣнки (Schätzung) представить матеріалы, на основаніи которыхъ сама комиссія можетъ опредѣлить чистый доходъ плательщика.*)

„Въ деклараціи доходъ показывается по 4 рубрикамъ, а именно:

1. доходъ отъ капиталовъ;

2. земли, арендъ, включая и наемную плату своего жилища;

3. отъ торговли и промысловъ, горнаго дѣла;

4. отъ другихъ занятій, приносящихъ доходъ.“ **)

Обложеніе происходитъ въ комиссіяхъ: для предварительной оцѣнки (Voreinschätzungskommission), раскладочной (Veranlagungskommission), апелляціонной (Berufungskommission), члены которыхъ отчасти назначаются правительствомъ, отчасти выбираются представительствомъ общинъ. На рѣшенія апелляціонной комиссіи могутъ быть поданы жалобы въ высшій административный судъ (Oberverwaltungsgericht); если же такія жалобы не подлежатъ разсмотрѣнію высшаго административнаго суда, то онѣ рѣшаются министромъ финансовъ.

Въ связи съ реорганизаціей подоходнаго налога въ 1891 г. находятся налоговыя реформы, произведенныя въ Пруссіи въ 1893 году. Въ этомъ году реальные налоги (поземельный, подомовый, промысловый) были исключены изъ государственнаго бюджета и переданы общинамъ (городскимъ и сельскимъ); вмѣсто реальныхъ налоговъ былъ введенъ обще-поимущественный налогъ, закономъ же отъ 14 іюля 1893 года было организовано на новыхъ началахъ коммунальное обложеніе.

---

*) Ibid., стр. 216.

**) Ibid., стр. 217.

Параллельно съ развитіемъ подоходнаго обложенія изъ личныхъ или классныхъ налоговъ, какъ въ Пруссіи, мы видимъ и другой типъ развитія этого обложенія, именно изъ системы прямыхъ объективныхъ или реальныхъ налоговъ (Ertragssteuern). Въ системѣ реальнаго обложенія (поземельный, подомовый и промысловый налогъ) объектомъ обложенія служитъ обыкновенно средній или нормальный доходъ, исчисляемый на основаніи внѣшнихъ признаковъ (кадастръ).

Реальные налоги имѣютъ дѣло только съ вещью и не считаются съ личными отношеніями плательщика; поэтому въ этой системѣ нѣтъ вычета долговъ изъ дохода плательщика, нѣтъ Existenzminimum'а, прогрессіи, учета вліянія на налогоспособность плательщика фактовъ личнаго или хозяйственнаго характера. Только въ налогѣ на капиталъ, которымъ позднѣе, съ появленіемъ новаго вида имущества (цѣнныя бумаги), пополняется система реальнаго обложенія, мы впервые видимъ появленіе субъективныхъ элементовъ.

Древніе *поземельные налоги* разлагались грубо, по количеству земли, но затѣмъ переходятъ къ обложенію по качеству ея и, наконецъ, обнаруживается тенденція облагать землю по доходу или по арендной платѣ. При обложеніи земли въ зависимости отъ качества ея, потребовалось производить сложную операцію по оцѣнкѣ земли, т. наз. кадастръ, покоящійся на сложной системѣ внѣшнихъ признаковъ. Различаютъ два кадастра: французскій — парцеллярный, и австрійскій — реальный.*)

При производствѣ французскаго кадастра прежде всего производится измѣреніе владѣній, а затѣмъ оцѣнка ихъ доходовъ, причемъ измѣряется и оцѣнивается доходъ каждой парцеллы отдѣльно (хлѣбное поле, лугъ и т. д.) Комиссіи изъ 10 человѣкъ, назначаемыхъ муниципальнымъ совѣтомъ по возможности изъ представителей различныхъ видовъ культуры, дѣлятъ каждый видъ культуры

*) О позем. кадастрѣ ср. проф. И. Х. Озеровъ. Основы финансовой науки. Выпускъ I, Москва 1908, стр. 272—274.

на классы, — не болѣе 5 для каждаго вида (classification); затѣмъ опредѣляютъ чистый доходъ съ единицы для каждаго класса каждой культуры (evaluation de revenu de classe), постѣ чего распредѣляютъ отдѣльныя парцеллы по установленнымъ классомъ (classement). Послѣ этой операціи производится повѣрка работы, а именно при помощи собранныхъ свѣдѣній о существующей арендной платѣ, о цѣнахъ на имущества опредѣляютъ размѣръ чистаго дохода для нѣсколькихъ имѣній, и эти результаты сравниваютъ съ данными, полученными путемъ указанной уже операціи, и на основаніи этого въ оцѣнку вносятъ тѣ или другія измѣненія.

Французскій кадастръ начался въ 1807 году и окончился въ 1850 г.; стоилъ 160 милліоновъ франковъ, а повтореніе его обойдется свыше 220 милліоновъ.

При австрійскомъ или реальномъ кадастрѣ исходятъ изъ продажной цѣны имѣнія, которая служитъ главнымъ основнымъ пунктомъ для опредѣленія доходности имѣнія, но въ то же время и такъ же, какъ и во французскомъ кадастрѣ, дѣлятъ земли на культуры и классы по качеству земли и опредѣляютъ доходность ея по сравненію съ доходностью другихъ земель.

Между тѣмъ какъ во французскомъ кадастрѣ главное вниманіе обращается на самостоятельное исчисленіе доходности каждой парцеллы и найденные результаты провѣряются на основаніи продажныхъ цѣнъ, въ австрійскомъ кадастрѣ (проектъ 1858 г.) удареніе ставится на отысканіи продажной цѣны, но принимается во вниманіе и доходность земель, найденная путемъ оцѣнки чрезъ комиссіи.

Въ *подомовомъ налогѣ*,*) который первоначально сливался съ поземельнымъ и началъ выдѣляться изъ него только съ развитіемъ городской жизни, объектомъ обложенія является строеніе, домъ и т. д. Оцѣнка и обложеніе первоначально производились на основаніи такихъ внѣшнихъ признаковъ, какъ количество печей и трубъ, количество оконъ (Англія), количество оконъ и дверей

*) Ibid., стр. 284—287.

(Францiя). Со временемъ эти признаки оказываются недостаточными и выдвигается новый признакъ — арендная плата, въ достаточной степени выражающая доходность дома. Этотъ способъ оцѣнки примѣняется тамъ, гдѣ господствуетъ система сдачи помѣщенiй внаймы. Во Францiи и въ Пруссiи арендная плата является основою обложенiя домовъ въ большихъ городахъ, гдѣ развиты арендныя отношенiя; въ Австрiи она примѣняется въ тѣхъ поселенiяхъ, гдѣ половина всѣхъ домовъ сдается внаймы, въ прочихъ же мѣстностяхъ по наемной платѣ оцѣниваются только дома дѣйствительно сдаваемыя внаймы, остальные же подраздѣляются на классы и облагаются по извѣстному тарифу, т. е. по внѣшнимъ признакамъ.

Изъ арендной платы, представляющей собою валовой доходъ, въ цѣляхъ обложенiя высчитывается извѣстный % на расходы по содержанiю дома, т. е. для техническаго удобства высчитывается не дѣйствительный, а среднiй, предполагаемый расходъ.

Такимъ образомъ въ подомовомъ налогѣ переходятъ къ обложенiю чистаго дохода, хотя и при значительномъ примѣненiи среднихъ нормъ; притомъ въ Австрiи арендная плата опредѣляется декларацiей плательщиковъ о размѣрѣ этой платы (Zinsbekenntnis). Въ Англiи въ подомовомъ налогѣ, покоящемся на наемной платѣ, проведенъ даже Existenzminimum (20 ф. по закону 1890 г.) и извѣстная прогрессiя.

Во Францiи съ ея застывшей системой обложенiя, до сихъ поръ сохранился еще налогъ на окна и двери, но помимо этого налога имѣется еще налогъ на застроенную собственность (propriété bâtie), выдѣленный въ 1891 г. изъ общаго поземельнаго обложенiя.

При разсмотрѣнiи поземельнаго и подомоваго налоговъ заслуживаетъ особаго вниманiя т. наз. „незаслуженный приростъ цѣнности“, образующiйся особенно въ городахъ въ силу факта роста послѣднихъ, увеличенiя въ нихъ населенiя и. т. д., и предоставляющiй нѣкоторымъ катего-

ріямъ лицъ добавочный и иногда очень высокій доходъ безъ всякаго труда съ ихъ стороны.

*Промысловое обложеніе**) имѣетъ дѣло съ промысломъ, т. е. съ человѣческой дѣятельностью, соединенной съ капиталомъ; къ промыслу относится промышленность, торговля и транспортное дѣло, т. е. переработка, обмѣнъ и передвиженіе продуктовъ. Доходъ отъ этой отрасли человѣческой дѣятельности, получившей за послѣднее время громадное развитіе, во многихъ странахъ значительно превышаетъ доходъ, получаемый отъ земледѣлія.

Опредѣлить доходъ отъ промышленной дѣятельности — дѣло чрезвычайно сложное, и особенно трудно достичь здѣсь равномѣрности. Доходъ пытались уловить здѣсь путемъ внѣшнихъ признаковъ, и на этой почвѣ выработалась патентная система, коррективомъ которой является дополняющая ее репартиціонная или раскладочная система.

„Первая система исключительно покоится на внѣшнихъ признакахъ: всѣ предпріятія дѣлятся на нѣсколько категорій по предполагаемой прибыльности, напр., доходность банкирской конторы выше, чѣмъ прачечнаго заведенія, и сообразно съ этимъ составляются таблицы предпріятій, разнесенныхъ по очень грубымъ рубрикамъ; для каждой рубрики опредѣляется особая налоговая ставка.“**) Кромѣ того вся страна дѣлится на районы въ зависимости отъ развитія въ нихъ торговли и промысловъ, „и налоговыя ставки на предпріятія одной и той же категоріи ставятся въ зависимость отъ нахожденія ихъ въ томъ или другомъ районѣ“ (географическій коэффиціентъ).

Внѣшніе признаки, дающіе представленіе о доходности предпріятій, чрезвычайно разнообразны. Въ ихъ числѣ фигурируютъ: размѣръ постояннаго капитала, затраченнаго въ предпріятіи; размѣръ оборотнаго капитала, т. е. количество перерабатываемыхъ запасовъ; количество машинъ, ихъ сила; количество веретенъ въ ткацкихъ фабрикахъ; количество рабочихъ и прикащиковъ, наемная плата помѣ-

---

*) Ibid., стр. 312—317.

**) Ibid., стр. 314, 315.

щенія и т. д. „Съ дифференціацией торговли и промышленности и съ развитіемъ коньюнктуры эти признаки все дробятся и дробятся; ихъ становится столько, сколько отдѣльныхъ предпріятій.“*)

Въ качествѣ корректива патентной системы вводятся, напримѣръ, въ Россіи и Австріи, дополнительные сборы (репартиціонная система или раскладочный сборъ). Въ такомъ случаѣ въ основѣ остается система внѣшнихъ признаковъ (основной сборъ), но кромѣ того взимается раскладочный сборъ, контингентъ котораго опредѣляется для той или другой мѣстности и затѣмъ распредѣляется между отдѣльными предпріятіями представителями самихъ плательщиковъ при томъ или другомъ участіи органовъ фиска.

Итакъ реальные налоги (поземельный, подомовый, промысловый) покоятся на кадастрѣ (оцѣнкѣ доходности на основаніи внѣшнихъ признаковъ), но „кадастральная форма обложенія не эластична и не подвижна и не въ состояніи охватить всѣхъ оттѣнковъ жизни“ (Озеровъ).

Строить обложеніе на поземельномъ кадастрѣ можно только въ эпохи, когда темпъ экономической жизни не такъ быстръ, какъ теперь. Произведенный тогда съ большими затратами, кадастръ надолго отражалъ разъ найденныя отношенія въ доходности разныхъ участковъ, теперь же, когда желѣзныя дороги и паровое сообщеніе измѣняютъ экономическія отношенія въ нѣсколько лѣтъ, кадастру крайне трудно приноровиться къ быстрымъ перемѣнамъ въ экономической жизни**). Если бы даже стремились, путемъ частыхъ поправокъ, измѣнить кадастръ согласно новымъ экономическимъ отношеніямъ, то онъ „все-таки сталъ бы въ лучшемъ случаѣ отражать лишь

---

*) Ibid., стр. 315.

**) И. Озеровъ. Главнѣйшія теченія въ развитіи прямого обложенія въ Германіи въ связи съ экономическими и общественными условіями. СПБ. 1899, стр. 48, 49.

среднія экономическія отношенія, но не индивидуальныя. Строить же обложеніе на среднихъ отношеніяхъ въ наше время совершенно немыслимо. Затѣмъ, съ развитіемъ мѣнового обмѣна, и въ земледѣліи все большую и большую роль играютъ цѣны, а здѣсь коньюнктура видоизмѣняетъ среднія отношенія до неузнаваемости“*).

Яркій примѣръ того, насколько кадастръ отстаетъ отъ развитія экономической жизни страны, представляетъ намъ Франція. Въ то время, какъ размѣръ обложенія остался тѣмъ же самымъ, чистый доходъ, подлежащій обложенію, съ 1851 г. по 1879 г. поднялся на 41,89% и даже до 265,96% (Ande), а въ департаментѣ Gard этотъ доходъ упалъ на 13,10%. „Продажная же цѣнность владѣній поднялась въ департаментѣ Сены на 1327,38% и упала на 16,13% въ департаментѣ Alpes Hautes, а въ среднемъ для всей Франціи она поднялась на 46,89%“**). Этимъ объясняется, почему въ вышеозначенный періодъ основанное на кадастрѣ поземельное обложеніе понижалось по однимъ департаментамъ лишь на ⅓, по другимъ же въ 3 раза; колебанія же между отдѣльными общинами еще значительнѣе, такъ что „кадастръ не только не ведетъ къ равномѣрности въ обложеніи, а прямо — къ анархіи послѣдняго“*). Эти измѣненія обязаны развитію торговли и промышленности, проведенію желѣзныхъ дорогъ, что произвело перемѣщеніе промышленныхъ центровъ, обогативъ однихъ, сдѣлавъ болѣе бѣдными другіе**). Вмѣстѣ съ тѣмъ въ разныхъ мѣстностяхъ различно измѣнилась и рентабильность отдѣльныхъ видовъ культуръ (виноградниковъ, луговъ, пастбищъ).

„Проектъ, внесенный группой депутатовъ въ палату 16 февраля 1894 года, признавалъ кадастръ непоправимымъ

---

*) Ibid., стр. 49.

**) Ibid., стр. 50.

и предлагалъ уничтожить его и ввести вмѣсто него подвижной налогъ (variable), т. е. подоходный.“*)

Неравномѣрность поземельнаго налога, основаннаго на кадастрѣ, констатирована не въ одной Франціи; въ Австріи, напримѣръ, оцѣнки двухъ коммунъ разнятся другъ отъ друга на 100 %.**)

Еще въ 1856 г Broglio сдѣлалъ слѣдующее заключеніе о кадастровыхъ оцѣнкахъ: „кадастръ — утопія; утопія гибельная, которая пожираетъ время и милліоны; и переоцѣнка налоговъ посредствомъ кадастра — мечта.“ **)

„Для обложенія, говоритъ И. Озеровъ, нуженъ болѣе подвижный кадастръ, оцѣнка по дѣйствительному доходу, т. е. подоходное обложеніе, требующее гораздо менѣе труда и издержекъ, чѣмъ „поземельный“ кадастръ.“**)

Въ такой экономически развитой странѣ, какъ Англія, и нѣтъ поземельнаго кадастра. „Доходы отъ земли облагаются въ подоходномъ обложеніи въ шедулѣ А по арендной платѣ, декларируемой самими плательщиками.***)

Поземельнаго кадастра мы не находимъ также въ Соединенныхъ Штатахъ съ ихъ быстрымъ темпомъ экономическаго развитія. „Земля облагается здѣсь въ общеимущественномъ налогѣ, и цѣнность ея опредѣляется періодически (обычные періоды 1—2 года) или особыми оцѣночными комиссіями или декларируется самими плательщиками.***)

Обложеніе по поземельному кадастру умѣстно лишь въ странѣ отсталой съ медленнымъ темпомъ, или и развитой, но съ низкимъ уровнемъ поземельнаго обложенія, гдѣ, слѣдовательно, неуравнительность послѣдняго не особенно

---

*) Ibid., стр. 54. По мнѣнію И. Х. Озерова, исправлять кадастръ можно было бы, основываясь на продажной цѣнѣ имѣній, такъ какъ въ этой послѣдней отражаются всѣ моменты, вліяющіе на доходность земли (Основы финансовой науки. Выпускъ I, М. 1908, стр. 273).

**) Ibid., стр. 55.

***) Ibid., стр. 56.

чувствительна для плательщиковъ. „Но съ повышеніемъ темпа жизни въ странѣ отсталой или съ повышеніемъ поземельнаго налога въ странѣ экономически развитой, недостатки поземельнаго кадастра быстро начинають чувствоваться.*)

Неравенство въ обложеніи, неподвижность каждой отдѣльной группы обложенія, недовольство плательщиковъ, считающихъ себя обиженными по сравненію съ плательщиками другихъ группъ, — такими признаками характеризуется система прямого реальнаго обложенія. Возстановить довольство плательщиковъ почти невозможно, такъ какъ неизвѣстна платежная способность отдѣльныхъ группъ обложенія и отношеніе ихъ другъ къ другу, что зависитъ отъ оцѣнки дохода по разнымъ масштабамъ.**) Система прямыхъ реальныхъ налоговъ пригодна лишь при умѣренномъ тарифѣ и спокойныхъ хозяйственныхъ отношеніяхъ, но при поднятіи размѣра обложенія она слишкомъ давитъ слабыхъ плательщиковъ.***) Не допуская вычета долговъ, эта система не выноситъ высокаго обложенія.†)

Недостатокъ системы реальнаго обложенія состоитъ также въ невозможности вычета долговъ и проведенія Existenzminimum'а и прогрессіи.

Существенное значеніе для равномѣрности обложенія имѣетъ вычетъ долговъ. Если при отсутствіи земельной задолженности весь продуктъ поступаетъ въ руки собственника, при господствѣ же послѣдней часто $^2/_3$—$^3/_4$ дохода идетъ въ другія руки,††) то ясно, что безъ вычета долговъ не можетъ быть и рѣчи о равномѣрности въ обложеніи.

„Несправедливо, что два участка, изъ которыхъ одинъ крайне задолженъ, а другой освобожденъ отъ дол-

*) Ibid., стр. 56.

**) Ibid., стр. 73.

***) Ibid., стр. 75 и 146.

†) Ibid., стр. 146.

††) Ibid., стр. 39.

говъ, платятъ налогъ въ одномъ и томъ же размѣрѣ, хотя доходы ихъ совершенно различны."*)

„Кадастральный способъ обложенія часто и безъ того облагаетъ обратно пропорціонально, а задолженность еще болѣе увеличиваетъ эту обратную пропорціональность обложенія."**)

Вычетъ долговъ въ системѣ прямыхъ объективныхъ налоговъ (поземельномъ, подомовомъ, промысловомъ) не можетъ имѣть мѣста потому, что при этой системѣ „налогу подвергается не чистый доходъ, а средній, нормальный, который субъектъ при обычныхъ условіяхъ можетъ получить отъ даннаго источника; размѣръ этого дохода опредѣляется на основаніи внѣшнихъ признаковъ (въ торговлѣ и промышленности, напр., на основаніи количества рабочихъ, орудій труда, машинъ и т. д.). Мало того, при кадастрѣ — поземельномъ и промысловомъ — часто не задаются цѣлью найти дѣйствительную, абсолютную величину, даже этого средняго нормальнаго дохода, а довольствуются его относительной величиной, т. е. такими фиктивными цифрами, которыя, не давая фиску представленія о дѣйствительномъ размѣрѣ дохода тѣхъ или другихъ плательщиковъ, показываютъ лишь то отношеніе, въ которомъ стоятъ другъ къ другу доходы разныхъ лицъ, и слѣдовательно, даютъ лишь масштабъ для раскладки налога между этими лицами. А если кадастръ разной системы даетъ въ лучшемъ случаѣ лишь средній нормальный доходъ плательщика, а часто кадастральная цифра дохода лишь служитъ для выраженія отношенія, въ какомъ слѣдуетъ привлечь къ обложенію разныхъ плательщиковъ, то спрашивается, какимъ образомъ изъ этихъ нереальныхъ цифръ мы будемъ вычитывать цифры долговъ, являющіяся цифрами вполнѣ реальными".***)

*) Ibid., стр. 40.

**) Ibid., стр. 38.

***) Ibid., стр. 44.

Поэтому, съ развитіемъ кредитнаго хозяйства, вычетъ долговъ, при системѣ прямого реальнаго обложенія, пытались пріурочивать къ налогу на капиталъ, каковымъ налогомъ позднѣе, съ появленіемъ новаго вида имущества (цѣнныхъ бумагъ), пополнялась система реальнаго обложенія.

Вслѣдствіе отсутствія внѣшнихъ признаковъ, „здѣсь пришлось примѣнить декларацію и путемъ ея опредѣлить не средній, нормальный доходъ и не фиктивную цифру, годную только для податныхъ цѣлей, а дѣйствительный доходъ“ (И. Озеровъ), изъ котораго и оказалось возможнымъ вычесть проценты, уплачиваемые по долгамъ.

Невычетъ долговъ ведетъ къ двойному обложенію: съ введеніемъ налоговъ на капиталъ и собственникъ, не пользуясь правомъ вычета долга, уплачиваетъ налогъ съ гипотечной суммы, и кредиторъ, получающій проценты съ гипотечнаго долга, также подлежитъ обложенію.*)

Такимъ образомъ, „при системѣ прямыхъ объективныхъ налоговъ, т. е. поземельномъ, подомовомъ и промысловомъ, не допускающихъ вычета долговъ, — послѣдніе цѣликомъ, независимо изъ какого бы источника они ни исходили, вычитаются разомъ изъ четвертаго члена системы — налога на капиталъ“.**)

Однако неравномѣрность обложенія этимъ не уничтожается, такъ какъ вычетомъ долговъ будутъ пользоваться лишь тѣ плательщики, которые владѣютъ движимымъ капиталомъ и уплачиваютъ налогъ съ дохода отъ капитала, остальныя же лица, облагаемыя по системѣ реальнаго обложенія, правомъ вычета долговъ не могутъ пользоваться.

Тѣ же затрудненія мы видимъ при попыткахъ ввести въ систему реальнаго обложенія прогрессію и Existenz-minimum.

Хотя введеніе въ обложеніе прогрессіи лежитъ въ общественныхъ отношеніяхъ нашего времени, проведеніе

*) Ibid., стр. 39.

**) Ibid., стр. 41, 42.

ея при реальной системѣ очень затруднено. Зависитъ это оттого, что доходъ, исчисленный путемъ кадастра, являясь среднимъ доходомъ или выражая только отношенія доходовъ въ податныхъ цѣляхъ, не представляетъ собою реальной величины; а затѣмъ при системѣ реальныхъ объективныхъ налоговъ каждый источникъ облагается отдѣльно, въ виду чего и для каждаго источника отдѣльно приходится установлять прогрессію. Но въ такомъ случаѣ общая сумма налога будетъ находиться въ тѣсной зависимости отъ распредѣленія дохода по источникамъ въ рукахъ того или иного плательщика*). Изъ двухъ лицъ, имѣющихъ одинаковый доходъ, первое, получающее весь доходъ изъ одного источника, будетъ уплачивать болѣе высокій налогъ, чѣмъ второе лицо, получающее свой доходъ изъ нѣсколькихъ источниковъ.

Такимъ образомъ, при реальной системѣ обложенія прогрессія ведетъ къ неравномѣрности обложенія, въ зависимости отъ того или иного распредѣленія дохода по источникамъ.

Избѣгать этой неравномѣрности можно было бы путемъ складыванія доходовъ, полученныхъ изъ разныхъ источниковъ, что однако оказывается неудобнымъ, такъ какъ эти величины — величины съ разными знаменателями, найденныя путемъ разныхъ масштабовъ. Попытки въ этомъ родѣ были неудачны.**)

По тѣмъ же основаніямъ трудно провести въ системѣ прямыхъ реальныхъ налоговъ Existenzminimum.

Примѣненіе Existenzminimum'а къ каждому члену этой системы отдѣльно неминуемо приводитъ къ неравномѣрности въ обложеніи плательщиковъ, такъ какъ лицо, получающее свой доходъ изъ нѣсколькихъ источниковъ, будетъ пользоваться Existenzminimum'омъ на каждомъ источникѣ, въ виду чего общая сумма свободнаго отъ

---

*) Ibid, стр. 108.

**) Ibid., стр. 109.

обложенія вычета будетъ у него выше, чѣмъ у лица, получающаго свой доходъ изъ одного источника.

Если даже допущеніе Existenzminimum'a въ отдѣльныхъ группахъ системы прямыхъ реальныхъ налоговъ поставить въ зависимисть отъ *общей* суммы дохода лица, какъ это дѣлается въ Баваріи, Баденѣ, Вюртембергѣ, Гессенѣ, то и тогда неравномѣрность обложенія не устраняется, что опятьтаки зависитъ оттого, получаетъ ли лицо свой доходъ изъ одного или изъ разныхъ источниковъ. *)

Какъ уже указано, проведеніе субъективныхъ элементовъ въ систему прямыхъ объективныхъ налоговъ затрудняется тѣмъ, что въ основѣ этихъ налоговъ лежатъ разные масштабы, затрудняющіе сложеніе доходовъ. Такъ въ Пруссіи до податной реформы 1893 г. „въ основу подомоваго обложенія бралась наемная плата, промысловаго — годичная выручка и основной капиталъ предпріятія, поземельнаго — старая кадастральная оцѣнка,“ выражавшая не столько чистые доходы, сколько ихъ отношенія между собою **). Въ подоходномъ же налогѣ чистаго типа доходъ отъ всѣхъ источниковъ измѣряется по одному и тому же масштабу ***).

Затруднительность или невозможность проведенія въ системѣ реальныхъ налоговъ субъективныхъ элементовъ обложенія, главнымъ образомъ вычета долговъ, обусловливаетъ собою эволюцію этой системы въ направленіи подоходнаго обложенія. Всѣ характерныя черты современной экономической жизни, какъ-то: развитіе поземелной задолженности, кредитнаго хозяйства, коньюнктуры, хозяйственной индивидуальности, требуютъ примѣненія въ налоговой системѣ субъективныхъ элементовъ Оттого въ томъ или другомъ членѣ системы объективныхъ налоговъ проводится вычетъ долговъ, вводится декларація и Existenz-

---

*) Ibid., стр. 117 и 162.

**) Ibid., стр. 289.

***) Ibid., стр. 73.

minimum и т. д., и такимъ путемъ въ старую систему вплетаются одна за другой нити подоходнаго налога. *)

Всѣ прямые реальные налоги находятся теперь въ измѣнчивомъ состояніи эволюціи, причемъ разныя страны въ этомъ процессѣ развитія своихъ системъ обложенія въ подоходную находятся на разныхъ стадіяхъ развитія. Этимъ объясняются такъ называемые частичные или парціальные подоходные налоги, которые въ будущемъ превратятся въ обще-подоходный налогъ.**)

Парціальные подоходные налоги — это обыкновенно реальные налоги, перешедшіе къ учету чистаго дохода и воспринявшіе тѣ или другіе субъективные элементы (Озеровъ). Такъ, напр., въ обложеніи доходовъ отъ капитала мы часто встрѣчаемъ и декларацію, и прогрессію, и Existenzminimum, и вычетъ долговъ, и учетъ вліянія на налогоспособность плательщика другихъ хозяйственныхъ фактовъ или фактовъ личнаго характера (Озеровъ). Разница же между обще-подоходнымъ налогомъ и парціальными состоитъ въ томъ, что объектомъ обще-подоходнаго налога является вся совокупность дохода плательщика, между тѣмъ какъ объектомъ парціальныхъ подоходныхъ налоговъ служитъ доходъ, обыкновенно чистый, отъ одного какого нибудь источника, напримѣръ, отъ капитала, торговли и промышленности.

Эволюція системы прямыхъ реальныхъ налоговъ въ подоходномъ направленіи совершается путемъ введенія въ отдѣльные члены ея Existenzminimum'а, прогрессіи, декларація, вычета долговъ, допущенія скидокъ по поводу семейнаго положенія и т. д.

Субъективные элементы появились прежде всего въ новыхъ группахъ, т. е. налогахъ, созданныхъ въ позднѣйшую эпоху, а именно въ налогахъ на рабочую плату и налогѣ на капиталъ; старые же налоги — поземельный, подомовый, промысловый — остаются нѣкоторое время въ

*) Ibid., стр. 29 и 30.

**) Ibid., стр. 30.

прежней формѣ и лишь медленно поддаются измѣненіямъ, причемъ однако поземельный налогъ часто разсматривался не какъ налогъ, а какъ реальная повинность (Reallast).*)

Объектомъ налога на денежный капиталъ**) являются проценты, получаемые отъ ссудныхъ капиталовъ, т. е. отъ разнаго рода процентныхъ бумагъ, выпущенныхъ государствомъ, общинами и т. д.; нѣкоторыми финансистами сюда относится также доходъ отъ процентовъ съ капиталовъ, отдаваемыхъ частнымъ лицамъ подъ векселя, залогъ, росписки и т. д.

Налогъ на капиталъ — продуктъ новаго времени, развитого кредитнаго хозяйства, когда ссудные капиталы получили большое развитіе и когда финансовая техника дала возможность дѣйствительнаго обложенія капитала.

Въ налогѣ на денежный капиталъ нѣтъ внѣшнихъ признаковъ, путемъ которыхъ можно было бы учитывать доходъ, въ виду чего при взиманіи этого налога приходится прибѣгать или къ деклараціи или къ автоматическому способу взиманія, при которомъ налогъ удерживается соотвѣтствующей кассой при уплатѣ дохода (Kassenabzug).

Въ Саксоніи налоги на жалованье и доходы отъ капиталовъ были первыми налогами, воспринявшими въ себя подоходные элементы: прогрессію, декларацію и свободный отъ обложенія Existenzminimum. Актами отъ 1845 и 1850 гг. налогъ на доходъ отъ капитала превратился уже въ парціальный подоходный налогъ ***)

Субъективные элементы въ обложеніи доходовъ отъ капиталовъ мы находимъ также въ Баваріи (законъ 19 мая 1881 г.), въ Вюртембергѣ, въ Гессенѣ, въ Баденѣ.†)

---

*) Ibid., стр. 111.

**) Ср. проф. И. Х. Озеровъ. Основы финансовой науки. Вып. I, стр. 288—293.

***) И. Озеровъ. Главн. теченія въ развитіи прямого обложенія въ Германіи, 1899, стр. 112, 113.

† Ibid., стр. 113.

Согласно голландскому проекту 1888 г. налогъ на капиталъ долженъ былъ быть парціальнымъ подоходнымъ налогомъ, съ Existenzminimum'омъ, вычетомъ долговъ, декларацией.*)

Проектъ налога на доходъ отъ капитала въ Пруссіи въ 1884 г., внесенный одновременно съ реформой подоходнаго налога, предусматривалъ прогрессію, декларацію, Existenzminimum въ 600 марокъ, если общій доходъ, получаемый плательщикомъ изъ всѣхъ источниковъ, не превосходилъ 2000 марокъ, или 4000 марокъ у вдовъ, малолѣтнихъ и лицъ, которыя вслѣдствіе тѣлесныхъ и духовныхъ недостатковъ не могутъ пріобрѣтать себѣ содержанія.**) Такимъ образомъ этотъ проектъ, который, впрочемъ, не прошелъ, включалъ въ себѣ много элементовъ субъективнаго обложенія и скорѣе приближался къ подоходному (парціальному) обложенію, чѣмъ къ системѣ прямыхъ объективныхъ налоговъ.***)

При обсужденіи этого проекта ясно обнаружилась невозможность равномѣрнаго обложенія при системѣ прямыхъ реальныхъ налоговъ: недопущеніе вычета долговъ сводило къ нулю и дегрессію обложенія и вычетъ Existenzminimum'a; при вычетѣ же долговъ ихъ слѣдовало вычесть изъ общей суммы доходовъ, полученныхъ изъ разныхъ источниковъ, такъ какъ трудно отдѣлить, какіе долги покоятся на доходахъ отъ капитала и какіе на другихъ источникахъ. Но разъ долги вычитываются изъ общей суммы доходовъ, то это ведетъ къ неравномѣрности обложенія, такъ какъ капиталистъ, уплачивающій налогъ на капиталъ пользовался бы вычетомъ также тѣхъ долговъ, которые покоятся на его недвижимости, между тѣмъ какъ лица, не имѣющія капиталовъ, а уплачивающія налогъ только съ недвижимыхъ имуществъ, не имѣли бы возможности пользоваться вычетомъ долговъ.†)

---

*) Ibid., стр. 114.

**) Ibid., стр. 201.

***) Ibid., стр. 203.

†) Ibid., стр. 202, 203.

Въ Англии, Австріи и Пруссіи обложеніе доходовъ съ капиталовъ входитъ въ подоходный налогъ, но между тѣмъ какъ въ Англіи взиманіе косвенное (Kassenabzug), въ Пруссіи оно прямое и покоится на декларации.

Субъективные элементы обложенія, кромѣ налога на капиталъ, проникаютъ и въ другія группы системы реальнаго обложенія.

„Въ Баденѣ въ промысловомъ обложеніи, гдѣ налогъ взимается въ видѣ налога на оборотный капиталъ, капиталы до 700 марокъ свободны отъ обложенія".*)

Равнымъ образомъ въ прусскомъ промысловомъ налогѣ 1891 года оборотные капиталы до 1500 марокъ были освобождены отъ налога.*)

Попытки введенія Existenzminimum'a въ промысловый налогъ мы видимъ въ швейцарскихъ законодательствахъ, гдѣ размѣръ Existenzminimum'a ставится въ зависимость отъ величины подлежащаго поимущественному налогу имущества. Кромѣ того обложеніе имѣетъ прогрессивный характеръ.**) Existenzminimum и прогрессію мы находимъ въ подомовомъ налогѣ въ Англіи. Existenzminimum, прогрессія и вычетъ долговъ существуютъ въ поземельномъ налогѣ въ кантонѣ Вадтъ.

Актомъ 1897 г. о поземельномъ обложеніи во Франціи введенъ и Existenzminimum и дегрессія обложенія для представителей мелкихъ доходовъ.***)

Въ законодательствахъ Баваріи, Бадена, Вюртемберга, Гессена допущеніе Existenzminimum'a въ отдѣльныхъ группахъ системы прямыхъ реальныхъ налоговъ ставится въ зависимость отъ общаго дохода плательщика.

Въ Ангальтѣ субъективные элементы — прогрессія, Existenzminimum, вычетъ долговъ — постепенно пробивались въ отдѣльныя группы системы реальныхъ налоговъ — промысловый налогъ, налогъ на жалованье и

*) Ibid., стр. 114.

**) Ibid., стр. 115.

***) Ibid., стр. 116.

капиталъ; эти члены налоговой системы постепенно объединялись „сначала чисто механически, лишь какимъ нибудь однимъ законодательнымъ актомъ, затѣмъ соединялись въ группы (по два), пока, наконецъ, не объединились въ одинъ обще-подоходный налогъ. Побудительною причиной было для этого то обстоятельство, что только при подоходномъ налогѣ возможно было правильно произвести вычетъ Existenzminimum'а и ввести прогрессію, такъ какъ учетъ дохода отъ отдѣльныхъ разрозненныхъ источниковъ не давалъ правильнаго представленія объ общемъ доходѣ лица.“*)

Если въ Ангальтѣ сложеніе доходовъ, опредѣляемыхъ отдѣльно по источникамъ, происходитъ на почвѣ проведенія Existenzminimum'а, то въ Саксенъ-Веймарѣ тотъ же процессъ совершается на почвѣ вычета долговъ, такъ какъ раціональное осуществленіе этихъ принциповъ возможно лишь при условіи сложенія доходовъ.**)

Такимъ образомъ въ однѣхъ странахъ (Саксенъ-Веймаръ, Ангальтъ) „развитіе подоходнаго обложенія совершается путемъ постепеннаго превращенія отдѣльныхъ членовъ реальной системы обложенія въ парціальные подоходные налоги и послѣдующаго ихъ сращенія въ обще-подоходный налогъ“**), тогда какъ въ другихъ странахъ Германіи „отдѣльные члены реальной системы хотя и успѣли пріобрѣсти подоходную форму (особенно налогъ на капиталъ), но другіе удержали реальную форму, и подоходный налогъ вводится извнѣ, но съ введеніемъ подоходнаго обложенія ставки реальной системы понижаются, и обнаруживается тенденція . . . . къ замѣщенію этой системы поимущественнымъ налогомъ съ вычетомъ долговъ, Existenzminimum'омъ, учетомъ дѣйствительнаго размѣра имущества“.**)

---

*) Ibid., стр. 161.

**) Ibid., стр. 168.

Итакъ, проведеніе въ налоговой системѣ Existenzminimum'а, прогрессіи, вычета долговъ, учета личныхъ и семейныхъ отношеній невозможно при разрозненности обложенія отдѣльныхъ источниковъ; только при соединеніи дохода, получаемаго плательщикомъ изъ разныхъ источниковъ, въ одну общую массу, при учетѣ дѣйствительнаго чистаго дохода, возможно примѣненіе вышеозначенныхъ субъективныхъ элементовъ. Отсюда вытекаетъ необходимость перехода къ обще-подоходному налогу, который дѣйствительно все болѣе и болѣе распространяется; изъ европейскихъ странъ въ настоящее время его нѣтъ только въ Россіи, Франціи и Турціи.*)

Этому процессу эволюціи реальной формы обложенія въ подоходную содѣйствуетъ, между прочимъ, невозможность въ настоящее время, при экономически развитомъ современномъ строѣ, построить промысловое обложеніе на системѣ внѣшнихъ признаковъ — тарифной или патентной системѣ. Объ этомъ убѣдительно говоритъ неудачная попытка Австріи выработать промысловый тарифъ, предпринятая въ 80 и 90 годахъ прошлаго столѣтія. Въ работахъ по этому вопросу одно перечисленіе промысловъ съ указаніемъ тарифовъ занимаетъ 89 страницъ, алфавитный указатель — 20 страницъ въ 4 столбца; измѣненный тарифъ содержитъ уже 90 страницъ.**) Неудивительно, что „мнѣніе всѣхъ заинтересованныхъ круговъ было таково, что какъ бы подробно и внимательно ни былъ выработанъ налоговой тарифъ для обложенія торговли и промышленности, но та задача, которую ставили тарифной системѣ, ей не подъ силу". — „Благодаря своей сложности, своимъ опредѣленіямъ, полнымъ противорѣчій, и своимъ знакамъ отличія, часто очень неопредѣленнымъ и неспра-

---

*) Проф. И. Х. Озеровъ. Основы финансовой науки. Выпускъ I, Москва 1908 г., стр. 341, 342.

**) И. Озеровъ. Главныя теченія въ развитіи прямого обложенія въ Германіи, 1899, стр. 312, 313.

ведливымъ, безчисленнымъ подраздѣленіямъ, она только можетъ запутать дѣло."*)

Установить доходность предпріятій путемъ внѣшнихъ признаковъ нѣтъ возможности, тѣмъ болѣе, что патентная система нерѣдко совершенно не можетъ охватить главныхъ обстоятельствъ, лежащихъ въ условіяхъ коньюнктуры. Между тѣмъ такими факторами, какъ удачная или неудачная закупка сырья, высота заработной платы, счастливая спекуляція, нерѣдко исключительно опредѣляется размѣръ прибыльности того или другого предпріятія.**)

Въ виду этого фиску приходится привлечь самихъ плательщиковъ къ содѣйствію въ обложеніи: они обязаны декларировать не только о чистомъ доходѣ предпріятій, обязанныхъ публичной отчетностью, но и о внѣшнихъ признакахъ остальныхъ предпріятій (австрійскій законъ 1896 г.).**)

Невозможность охватить дѣйствительную прибыльность предпріятій по внѣшнимъ признакамъ побуждаетъ переходить къ подоходной системѣ, при которой „фискъ отказывается отъ внѣшнихъ признаковъ и стремится опредѣлить чистый доходъ плательщика, возлагая на него обязательную декларацію чистаго дохода, и затѣмъ провѣряя ее".***)

Къ переходу къ этой системѣ побуждаетъ также стремленіе ввести въ обложеніе вычетъ долговъ, прогрессію, Existenzminimum; при патентной системѣ примѣненіе этихъ субъективныхъ элементовъ обложенія невозможно. „Въ Англіи торговля и промышленность облагаются исключительно въ подоходномъ налогѣ, въ этой области тамъ система внѣшнихъ признаковъ вовсе неизвѣстна."***)

---

*) Ibid., стр. 313.

**) Проф. И. Х. Озеровъ. Основы финансовой науки. Вып. I, стр. 315.

***) Ibid., стр. 316.

Въ Австріи и Россіи подоходная система примѣняется къ предпріятіямъ, обязаннымъ публичною отчетностью (акціонерныя предпріятія, ссудо-сберегательныя товарищества, кредитныя общества и т. д.), остальныя же предпріятія облагаются 1) основнымъ сборомъ на основаніи внѣшнихъ признаковъ (патентная система) и 2) дополнительными сборами (репартиціонная или раскладочная система).

Эта система раскладочныхъ сборовъ за послѣднее время получаетъ развитіе въ странахъ, гдѣ торгово-промышленный классъ недостаточно развитъ и органы фиска недостаточно интеллигентны для того, чтобы съ успѣхомъ можно было всецѣло перейти отъ системы внѣшнихъ признаковъ къ подоходному обложенію торговли и промысловъ.

Въ вопросѣ о превращеніи реальной системы въ подоходную особенно интересенъ примѣръ Бадена. При проведеніи здѣсь, въ 80-хъ годахъ прошлаго столѣтія, общеподоходнаго налога, была введена декларація (въ 1894 г. также прогрессія), но подоходный налогъ былъ принятъ здѣсь въ формѣ добавочнаго къ реальной системѣ. Въ виду этого впослѣдствіи здѣсь былъ выдвинутъ вопросъ о реформѣ реальнаго обложенія въ смыслѣ превращенія реальныхъ налоговъ въ поимущественный.

Извѣстный экономистъ и министръ финансовъ Бадена Бухенбергеръ такъ формулируетъ выгоды поимущественнаго налога сравнительно съ системой реальнаго обложенія: 1) „При поимущественномъ налогѣ цѣнность объекта обложенія опредѣляется не по схематическимъ среднимъ, а по дѣйствительнымъ даннымъ. 2) Въ оцѣнку имущественной массы вносится однообразіе, тогда какъ при реальной системѣ разные члены опредѣляются по разнымъ пріемамъ, при томъ по масштабамъ, пріуроченнымъ къ разному времени. 3) При системѣ реальныхъ налоговъ не допускается вычета долговъ, такъ какъ часто кадастральныя цѣны земель и домовъ гораздо ниже дѣйствительныхъ (на 30—50%), слѣдовательно, при вычетѣ долговъ мы

могли бы получить отрицательныя величины (Minusgrössen), т. е. весь объектъ обложенія можетъ исчезнуть. Естественно, что при ростѣ задолженности, доходящей иногда до 90% цѣнности, вычетъ долговъ можетъ быть допущенъ лишь при условіи частыхъ періодическихъ кадастрацій, покоющихся на рыночныхъ цѣнахъ (Verkehrswertpreise); только тогда возможно провести вычетъ долговъ. 4) Легко провести въ имущественномъ налогѣ Existenzminimum. 5) Поимущественный налогъ болѣе подвиженъ и эластиченъ. 6) Правда, реальные налоги болѣе устойчивы, несмотря на колебанія въ хозяйственной жизни, но зато поимущественный налогъ при своей подвижности обѣщаетъ болѣе быстро расти въ своихъ поступленіяхъ. Затѣмъ, 7) техника обложенія упрощается, благодаря одночленности налога вмѣсто пятичленной системы реальнаго обложенія."*)

„Бухенбергеръ предлагаетъ парціальный поимущественный налогъ, покоящійся на кадастрѣ по рыночнымъ цѣнамъ. Кадастръ, по проекту, долженъ повторяться въ близкіе промежутки времени; только при этомъ условіи возможно будетъ слѣдовать за приростомъ имущества и измѣненіемъ его цѣнности. Существующіе кадастры — поземельный и подомовый, — говоритъ Бухенбергеръ, стремясь охватить средній доходъ, кладутъ въ основу цѣнность объекта отъ отдаленной эпохи (aus einer rückliegenden Normalperiode); въ поимущественномъ же налогѣ, предлагаемомъ имъ, въ основу кадастра должна быть положена рыночная цѣна (Verkehrswert), какую объектъ имѣетъ во время обложенія." **)

Въ своемъ проектѣ Бухенбергеръ предлагалъ производить оцѣнку земли и домовъ особыми оцѣночными комиссіями безъ участія плательщиковъ. „Въ цѣляхъ оцѣнки земля должна дѣлиться по культурамъ и затѣмъ опредѣляться цѣны каждой парцеллы отдѣльно." Декларацію же, подлежащую повѣркѣ, онъ предполагалъ ввести для капи-

---

*) И. Озеровъ. Главныя теченія въ развитіи прямого обложенія въ Германіи, 1899, стр. 136.

**) Ibid., стр. 137.

таловъ, затраченныхъ въ промышленности (gewerbliche Betriebskapitalien), и имущества, являющагося въ денежной формѣ или въ формѣ процентныхъ бумагъ (Kapitalsvermögen). *)

Мысль Бухенбергера о введеніи строгой специализаціи источниковъ слѣдуетъ признать вѣрной, но кадастръ по рыночнымъ цѣнамъ долженъ покоиться также на предварительной декларацiи и лишь затѣмъ особыя оцѣночныя комиссiи (быть можетъ, организованныя для подоходнаго налога) должны повѣрять эти декларацiи, имѣя своимъ руководящимъ принципомъ при этой работѣ „рыночныя цѣны.“ **)

По мнѣнію Бухенбергера „при одновременномъ существованіи въ налоговой системѣ прямыхъ реальныхъ налоговъ подоходный налогъ вполнѣ излишенъ, ибо безцѣльно сначала доходы (Reinerträge) отдѣльныхъ налоговыхъ источниковъ облагать (erfassen) отдѣльно, а затѣмъ еще разъ подвергать подоходному налогу ихъ совокупность. Справедливѣе соединеніе подоходнаго налога съ поимущественнымъ, чтобы такимъ путемъ сильнѣе привлечь къ обложенію доходы отъ владѣнія сравнительно съ доходами отъ труда (Nichtbesitz). ***)

Вторая камера, хотя и высказалась за проектъ Бухенбергера, — т. е. обще-поимущественный налогъ, однако просила правительство прежде обсудить вопросъ, нельзя ли будетъ улучшить существующую систему — реальные налоги, приблизивъ облагаемый въ нихъ доходъ къ дѣйствительному доходу. †)

Въ виду этого баденскимъ министерствомъ финансовъ были произведены пробныя оцѣнки недвижимыхъ имуществъ по общимъ правиламъ о производствѣ кадастра, но результаты пробныхъ оцѣнокъ оказались вполнѣ не-

---

*) Ibid., стр. 137.

**) Ibid., стр. 138.

***) Ibid., стр. 140.

†) Ibid., стр. 140.

удовлетворительными *). Стоитъ же эта операція очень дорого и трудно повторить ее; поэтому Бухенбергеръ высказывается за оцѣнку на основаніи текущихъ цѣнъ (laufende Werte); „при такомъ способѣ легко возобновлять кадастръ". „По этому послѣднему проекту оцѣнка земли и домовъ должна происходить чрезъ посредство особыхъ комиссій, а именно земля для этой цѣли подраздѣляется на классы и затѣмъ для каждой культуры и класса опредѣляется „laufender Wert" съ гектара (чрезъ Schätzung), что производится особыми оцѣночными комиссіями." **)

Согласно проекту Бухенбергера „кадастры по разнымъ налоговымъ источникамъ ведутся отдѣльно, но отмѣченныя въ разныхъ кадастрахъ имущественныя цѣнности отдѣльныхъ плательщиковъ сопоставляются по рубрикамъ въ особомъ общемъ кадастрѣ, который и ведется въ каждомъ административномъ подраздѣленіи страны." Изъ общей суммы имущественныхъ цѣнностей, полученной путемъ сложенія, вычитается половина доказанныхъ долговъ. „Процентъ обложенія опредѣляется на каждый бюджетный періодъ особымъ финансовымъ закономъ. Въ первой запискѣ (1896 г.) былъ допущенъ вычетъ долговъ въ полномъ размѣрѣ, а во второмъ ограниченъ половинной суммой.***) „Въ цѣляхъ облегченія перехода отъ системы прямого реальнаго обложенія къ поимущественному въ великомъ герцогствѣ Баденскомъ прошелъ законъ 3 августа 1898 г. о производствѣ новой классификаціи сельскохозяйственной земли. Разнесеніе земли по классамъ должно происходить на основаніи качества почвы, того или другого положенія участка, а также и другихъ условій, которыя могутъ продолжительно (dauernd) вліять на текущую цѣнность (laufender Wert) участка "†)

---

*) Ibid., стр. 140.

**) Ibid., стр. 141.

***) Ibid., стр. 142.

†) Ibid., стр. 142.

Обложеніе участковъ земли должно совершаться слѣдующимъ образомъ: „Вся земля, находящаяся въ садахъ, поляхъ, лугахъ, подъ виноградниками, каштанами, и нѣкоторые другіе виды культуры, подраздѣляется на классы, и затѣмъ для каждой культуры и класса опредѣляется продажная цѣнность одного гектара.“*)

Въ Пруссіи, какъ мы уже видѣли, въ 1891 году на почвѣ класснаго и классифицированнаго налоговъ была произведена реформа подоходнаго обложенія; коммунальнымъ же закономъ 1893 года 14 іюля, вступившимъ въ силу 1 апрѣля 1895 года, реальные налоги были переданы общинамъ (городскимъ и сельскимъ), а вмѣсто нихъ въ государственную налоговую систему введенъ поимущественный налогъ, хотя и менѣе совершенный, чѣмъ проектъ Бухенбергера о поимущественномъ налогѣ въ Баденѣ.

Въ Пруссіи при организаціи подоходнаго налога не сдѣлали различія между фундированными**) и нефундированными доходами и поимущественный налогъ имѣетъ здѣсь значеніе болѣе сильнаго обложенія фундированныхъ доходовъ сравнительно съ нефундированными. Хотя въ налоговой системѣ, въ которой существуетъ подоходный налогъ, такую же роль исполняютъ и реальные налоги, но и въ этомъ отношеніи поимущественный налогъ имѣетъ преимущество передъ реальными налогами. Поимущественный налогъ не только облагаетъ фундированные доходы однимъ и тѣмъ же процентомъ, т. е. болѣе равномѣрно, чѣмъ система реальныхъ налоговъ, но онъ привлекаетъ

*) Ibid, стр. 143.

**) Фундированными доходами называются доходы отъ постояннаго источника (земли, домовъ, капитала), нефундированными — отъ заработной платы, профессіональныхъ занятій, т. е. доходы временные, связанные съ самой личностью получателя. Общепоимущественный налогъ, съ вычетемъ долговъ, съ допущеніемъ Existenzminimum'а, прогрессіи и т. д., имѣетъ своимъ объектомъ чистую имущественную массу плательщика. При параллельномъ существованіи общеподоходнаго и обще-поимущественнаго налога, доходъ отъ имущества облагается въ подоходномъ, а самое имущество — еще разъ въ обще-поимущественномъ налогѣ.

къ обложенію также такое имущество, которое при реальной системѣ ускользаетъ отъ обложенія. Это относится особенно къ земельнымъ спекуляціямъ, когда спекуляторы скупаютъ землю и, не пуская ея въ оборотъ, выжидаютъ поднятія цѣнъ на нее. Такъ какъ за это время они не получаютъ дохода отъ земли, то они и не облагаются подоходнымъ налогомъ, несмотря на то, что являются вполнѣ налогоспособными плательщиками; но они привлекаются къ платежу поимущественнаго налога, вѣрнѣе охватывающаго цѣнность имущества, чѣмъ реальный поземельный налогъ съ кадастромъ, основаннымъ на среднихъ вычисленіяхъ.*)

Притомъ „съ прогрессомъ общества ростъ поступленій отъ поимущественнаго налога будетъ увеличиваться въ гораздо большей степени, чѣмъ отъ реальныхъ налоговъ, такъ какъ теперь все большую и большую роль въ экономической жизни начинаетъ играть денежный капиталъ, и ростъ имущества главнымъ образомъ выражается въ увеличеніи этого капитала.“**)

Поимущественному налогу въ Пруссіи подлежатъ „всѣ физическія лица, обязанныя по закону 24 іюня 1891 г. уплатой подоходнаго налога, лица же, не подлежащія послѣднему, освобождены и отъ поимущественнаго налога“.

„Обложенію подлежитъ все имущество плательщика — движимое и недвижимое, но за вычетомъ долговъ, а именно: поземельная собственность со всѣми принадлежностями и разныя права пользованія, имѣющія денежную цѣнность; затѣмъ, капиталы основной и оборотный, находящіеся въ земледѣліи, лѣсномъ хозяйствѣ, скотоводствѣ, винодѣліи, садоводствѣ и т. д.; затѣмъ капиталы въ формѣ акцій, паевъ, денежныхъ запасовъ, пожизненныхъ рентъ и т. д., — однимъ словомъ, отъ обложенія изъяты только поземельная собственность, капиталы оборотные и постоянные,

*) Ср. проф. И. Х. Озеровъ. Очерки экономической и финансовой жизни Россіи и Запада. Выпускъ II, 1904, стр. 213.

**) Ibid., стр. 216.

помѣщенные внѣ Пруссіи, и мебель, домашняя утварь и другая движимая собственность, насколько она не является принадлежностью поземельной собственности или составною частью постояннаго или оборотнаго капитала въ томъ или иномъ производствѣ.“*)

Установленъ Existenzminimum и принимаются во вниманіе личныя и семейныя отношенія плательщика, такъ какъ обложенію не подлежатъ: 1) лица, имущество коихъ не превышаетъ 6000 марокъ, 2) всѣ лица съ доходомъ не свыше 900 марокъ, если ихъ общая имущественная масса не превышаетъ 20000 марокъ, и 3) наконецъ, женщины, обремененныя малолѣтними членами семейства, вдовы, не имѣющія родителей, и другія неспособныя къ работѣ лица, если ихъ имущество не превышаетъ 20000 марокъ, а доходъ не болѣе 1200 марокъ.“**)

Налогъ — поразрядный и взимается по слѣдующей скалѣ:

имущество	цѣнностью	отъ	6000	до	8000	марокъ	3 мар.
„	„	„	8000	„	10000	„	4 „
„	„	„	10000	„	12000	„	5 „
			и т. д. до				
„	„	отъ	60000	до	70000	„	30 „

свыше же взимаются въ опредѣленномъ размѣрѣ добавочные сборы. Въ среднемъ размѣрѣ обложеніе равняется $^1/_2$ мар. съ каждой 1000 марокъ.

„Оцѣнка имущества производится особыми смѣшанными комиссіями изъ 4 членовъ, половина изъ коихъ назначается правительствомъ, а другая половина выбирается самими плательщиками. По проекту предполагалась обязательная декларація, но закономъ установлена лишь факультативная“**)

Нѣсколько инымъ путемъ пошли въ Вюртембергѣ. Здѣсь, конечно, вполнѣ сознали недостатки системы реальныхъ налоговъ (несоотвѣтствіе средняго дохода дѣйствительности, невозможность вычета долговъ, отсутствіе Exi-

*) Ibid., стр. 217, 218.

**) Ibid, стр. 218.

stenzminimum'a, недостаточное обложеніе фундированныхъ доходовъ, неподвижность кадастра, отсутствіе учета личныхъ отношеній, вліяющихъ на налогоспособность, такъ какъ налогъ покоится на объектѣ, а не на субъектѣ), но всетаки при введеніи общеподоходнаго налога, который долженъ былъ сдѣлаться главною опорою системы прямыхъ государственныхъ доходовъ, стремились удержать систему реальныхъ налоговъ. Это зависѣло отчасти отъ того, что въ Вюртембергѣ ко времени реформы обложенія, предпринятой въ 1887 г., имѣлся кадастръ, произведенный сравнительно недавно передъ тѣмъ, а именно въ 1873 году; въ Пруссіи же при введеніи общеподоходнаго налога реальные налоги были въ очень неудовлетворительномъ состояніи; не было налога на капиталъ, надо было произвести новый кадастръ.*)

Но и въ Вюртембергѣ преобразованія, вносимыя въ систему прямого обложенія, приближали его къ поимущественному налогу, замѣщеніе коимъ первой и являлось конечной, хотя и скрытой еще, цѣлью всей налоговой реформы.**) Такъ при проведеніи реформы изъ системы реальныхъ налоговъ (именно изъ промысловаго налога) должно было исчезнуть обложеніе доходовъ отъ профессій и жалованій, и лица, получающія означенные доходы, должны подлежать обложенію лишь въ рамкахъ подоходнаго налога.***) Въ виду этого „всѣ члены прежней системы прямого реальнаго обложенія становятся какъ бы простыми членами парціальнаго поимущественнаго обложенія, хотя формально они и не соединены въ одну группу подъ однимъ общимъ названіемъ и построены на разныхъ методахъ оцѣнки. Но въ сущности они представляютъ теперь только фундированные источники.“†)

---

*) И. Озеровъ. Главнѣйшія теченія въ развитіи прямого обложенія въ Германіи, 1899, стр. 146, 147.

**) Ibid., стр. 153.

***) Ibid., стр. 148.

†) Ibid., стр. 152.

„Послѣдняя цѣль всей реформы — это выдѣленіе прямыхъ налоговъ изъ налоговой системы и замѣщеніе ихъ поимущественнымъ.“ *) „Только посредствомъ поимущественнаго налога можетъ быть достигнута цѣль равномѣрнаго привлеченія къ обложенію фундированнаго дохода.“ *)

Въ Гессенѣ „не считаютъ теперь уже возможнымъ стремиться къ улучшенію системы прямого реальнаго обложенія, но рѣшаютъ разомъ уничтожить ее и замѣстить общепоимущественнымъ налогомъ съ вычетомъ долговъ, Existenzminimum'омъ, учетомъ другихъ личныхъ условій, вліяющихъ понижающимъ образомъ на налогоспособность плательщиковъ, и декларацiей, хотя еще пока только для нѣкоторыхъ источниковъ.“**)

Равнымъ образомъ въ Баваріи „конечной цѣлью реформы должно было быть — введеніе общеподоходнаго налога вмѣстѣ съ поимущественнымъ, какъ дополненіемъ къ нему“.***)

Итакъ, съ введеніемъ общеподоходнаго налога обнаруживается стремленіе превратить прямые реальные налоги въ поимущественный налогъ, съ Existenzminimum'омъ, вычетомъ долговъ, декларацiей.

„Превращеніе реальныхъ налоговъ въ поимущественный налогъ даетъ крупные выгоды — 1) это создаетъ подвижной источникъ для казначейства; 2) допускаетъ вычетъ долговъ; 3) Existenzminimum; 4) учетъ другихъ факторовъ, вліяющихъ на налогоспособность плательщиковъ, слѣдовательно, даетъ возможность болѣе равномѣрнаго распредѣленія налогового бремени среди платежныхъ группъ населенія; 5) дѣлаетъ возможнымъ привлечь къ обложенію коньюнктурный приростъ имущества; 6) кадастръ поимущественнаго налога по „рыночной цѣнѣ“

*) Ibid., стр. 153.

**) Ibid., стр. 299, 300.

***) Ibid., стр. 300.

болѣе подвиженъ и въ состоянiи лучше и быстрѣе охватить всякiя измѣненiя въ имущественной массѣ.“*)

Подоходный и поимущественный налоги, перенося податное бремя съ плечъ сельскаго населенiя на городское, падаютъ главнымъ образомъ на крупные доходы. „Облегчая классы малоимущiе, они ложатся на классы имущiе, и въ этомъ отношенiи они рѣзко отдѣляются отъ группы реальныхъ налоговъ.“**)

Статистическiя изслѣдованiя и сравненiя, относящiяся къ Пруссiи, обнаруживаютъ бо́льшую равномѣрность подоходной и поимущественной формы обложенiя сравнительно съ другими категорiями прямыхъ налоговъ, напр., поземельнымъ и подомовымъ. Хотя въ прусскомъ поимущественномъ налогѣ и не установлена прогрессiя въ собственномъ смыслѣ, но поимущественный налогъ ложится прогрессивно на доходы плательщиковъ, что зависитъ отъ изъятiя отъ поимущественнаго налога нѣкоторыхъ плательщиковъ съ незначительнымъ размѣромъ имущества.***)

Переходъ реальныхъ налоговъ въ поимущественный могъ бы совершиться слѣдующимъ образомъ.

Оцѣнка земли производилась бы, при помощи декларацiй плательщиковъ, оцѣночными комиссiями и представляла бы собою дѣйствительную цѣнность ея.

Цѣнность зданiй устанавливалась бы главнымъ образомъ на основанiи наемной платы, показываемой въ декларацiяхъ домовладѣльцевъ.

Въ торговлѣ и промышленности подлежали бы обложенiю основной и оборотный капиталы, опредѣляемые оцѣночными комиссiями на основанiи декларацiй плательщиковъ о размѣрѣ этихъ капиталовъ, о количествѣ и родѣ служащаго персонала, мѣстъ продажи и т. д. Съ обложенiемъ же основного и оборотнаго капиталовъ была бы исключена вторая часть облагаемаго обыкновенно въ

---

*) Ibid., стр.305, 306.
**) Ibid., стр. 235, 236.
***) Ibid., стр. 233.

промысловомъ налогѣ общаго дохода отъ торговли и промысла, именно личный доходъ, считающійся вознагражденіемъ промышленника за его участіе въ работѣ, за его отвѣтственность, ловкость, знаніе, и т. д.; этотъ доходъ подлежалъ бы обложенію въ подоходномъ налогѣ.

Въ составъ поимущественнаго налога, кромѣ недвижимыхъ имуществъ и основныхъ и оборотныхъ капиталовъ, вошелъ бы еще налогъ на имущество, являющееся въ денежной формѣ или въ формѣ процентныхъ бумагъ (Kapitalsvermögen).

Субъективные элементы обложенія, Existenzminimum, вычетъ долговъ, нашли бы полное примѣненіе въ поимущественномъ налогѣ, но они примѣнялись бы не къ отдѣльнымъ видамъ имущества, входящимъ въ составъ поимущественнаго налога, а къ общей имущественной массѣ, чѣмъ вносилась бы равномѣрность въ обложеніе.

Въ рамкахъ какъ подоходнаго, такъ и поимущественнаго налога можетъ быть привлечено къ обложенію приращеніе имущества (Vermögenszuwachs), частичными формами котораго являются какъ спекулятивная прибыль (доходы, получаемые отъ отчужденія предпринятаго со спекулятивною цѣлью цѣнныхъ бумагъ, обязательствъ, ренты и. т. д., за вычетомъ понесенныхъ при этомъ убытковъ), такъ и незаслуженный приростъ въ цѣнности недвижимаго имущества.

Наряду съ введеніемъ общеподоходнаго налога оказывается необходимой реформа налога съ наслѣдствъ въ смыслѣ поднятія процента обложенія, введенія прогрессии въ зависимости отъ размѣра наслѣдственной массы. *) Инвентаризація при налогѣ съ наслѣдствъ является лучшимъ контрольнымъ средствомъ при взиманіи подоходнаго и поимущественнаго налоговъ.

Оцѣнка имущества при поимущественномъ налогѣ покоилась бы на деклараціи, которая особенно необходима для опредѣленія размѣра Kapitalsvermögen, такъ какъ

*) Ibid., стр. 301.

здѣсь въ большинствѣ случаевъ трудно найти внѣшніе признаки, на основаніи которыхъ можно было бы произвести оцѣнку.

Декларація является необходимымъ элементомъ особенно въ подоходномъ налогѣ, который безъ деклараціи былъ бы карикатурой. *) Безъ деклараціи невозможна болѣе правильная оцѣнка доходовъ, такъ какъ такая оцѣнка ведетъ къ очень большимъ неравенствамъ, при томъ высокія оцѣнки уничтожаются путемъ рекламаціи, а низкія остаются.

Декларація сама по себѣ является лишь формой содѣйствія со стороны самихъ плательщиковъ оцѣночнымъ комиссіямъ и подлежитъ повѣркѣ этихъ комиссій.

Но такъ какъ извѣстные классы населенія не въ состояніи выразить въ цифрахъ свой доходъ, то для нѣкоторыхъ категорій плательщиковъ создаются спеціальныя нормы деклараціоннаго права, а именно: 1) лицамъ, не ведущимъ отчетности, вмѣсто деклараціи чистаго дохода, предоставляется декларировать „извѣстные факты, на основаніи которыхъ оцѣночная комиссія могла бы сама уже составить себѣ представленіе о доходѣ плательщика, или же возлагается обязанность на предсѣдателей комиссій или налоговыхъ комиссаровъ помогать плательщикамъ при составленіи деклараціи, если они затрудняются этимъ“; 2) лица съ извѣстнымъ Minimum'омъ дохода освобождаются отъ подачи деклараціи, и тогда ихъ доходъ оцѣнивается оцѣночными комиссіями.**)

Тотъ рубежъ, съ котораго начинается обязательное примѣненіе деклараціи, зависитъ отъ экономическаго развитія каждой страны, политическихъ условій и т. д.; для плательщиковъ, не обязанныхъ декларировать свой доходъ, декларація дѣлается факультативной и ставится въ зави-

---

*) Ibid., стр. 282

**) Ibid., стр. 271.

симость или отъ самого плательщика или отъ предсѣдателя раскладочной комиссіи. *)

Такимъ образомъ, сфера примѣненія декларативнаго метода къ оцѣнкѣ доходовъ обусловливается уровнемъ экономическаго развитія населенія. Для правильной декларации плательщику должны быть ясны категоріи дохода и расхода, что имѣетъ мѣсто при высокомъ развитии мѣнового оборота. **)

„И теорія, и практика стоятъ одинаково за то, чтобы декларація была спеціализирована; только при этомъ условіи дѣлается возможною ея повѣрка." ***)

Разсматривая подоходное обложеніе, нельзя не остановиться на вопросѣ, что кладется въ основу понятія „дохода", подлежащаго обложенію.

Понятіе дохода чуть ли не въ каждомъ актѣ подоходнаго обложенія опредѣляется отдѣльно, тѣмъ не менѣе можно отличить два основныхъ типа, именно англійскій, приближающійся къ типу реальной системы (Ertragssteuern), и прусскій, гдѣ понятіе „чистаго дохода" болѣе рѣзко проведено. †) Вмѣстѣ съ тѣмъ можно отмѣтить, что эволюція подоходнаго обложенія идетъ въ направленіи проведенія понятія чистаго дохода въ болѣе совершенномъ видѣ, т. е. примыкаетъ болѣе къ прусскому типу. †)

Та или другая форма „чистаго дохода" находится въ тѣсной связи съ методомъ оцѣнки. Здѣсь можно различить подоходные налоги съ декларативнымъ методомъ и съ оцѣнк ой чрезъ оцѣночныя комиссіи безъ участія самихъ плательщиковъ, т. е. безъ декларацій. „Но тенденціи въ налоговой эволюціи направляются ко все боль-

---

*) Ibid., стр. 273.

**) Проф. И. Х. Озеровъ. Основы финансовой науки. Выпускъ I, Москва 1908, стр. 362.

***) И. Озеровъ. Главнѣйшія теченія въ развитіи прямого обложенія въ Германіи, 1899, стр. 280.

†) Ibid., стр. 320.

шему и большему проведенію принципа подоходнаго обложенія, покоющагося на деклараціи плательщика.“ *)

Вышеизложенному процессу, заканчивающемуся полнымъ превращеніемъ реальной системы въ подоходное обложеніе, содѣйствуютъ соціальныя причины, — заинтересованность отдѣльныхъ группъ населенія.

Требованіе подоходнаго налога исходитъ, главнымъ образомъ, изъ рабочей партіи, такъ какъ фактъ тяжелаго косвеннаго обложенія производитъ броже е ъ низшихъ классахъ и порождаетъ агитацію въ пользу подоходнаго налога, въ которомъ рабочая партія видитъ одно изъ средствъ къ улучшенію положенія рабочихъ массъ. **)

Хотя для класса крупныхъ землевладѣльцевъ обложеніе по внѣшнимъ признакамъ, т. е. на основаніи поземельнаго кадастра, выгодно, такъ какъ кадастръ охватываетъ дѣйствительный доходъ не сполна, а обычно въ низшемъ размѣрѣ, и кромѣ того эта система обложенія не допускаетъ частаго повышенія ставокъ, — однако фактъ задолженности побуждаетъ все болѣе и болѣе широкія группы землевладѣльческаго класса относиться сочувственно къ подоходному обложенію: когда задолженность достигаетъ крупныхъ размѣровъ, „становится выгоднѣе быть обложеннымъ по дѣйствительному доходу, получаемому отъ земли, но съ вычетомъ долговъ, чѣмъ по пониженному, но безъ вычета долговъ“.***) Независимо отъ сего, съ введеніемъ подоходнаго налога, если притомъ сохраняется и поземельный налогъ, ставки послѣдняго обыкновенно понижаются, или же поземельный налогъ принимаетъ форму неизмѣнной реальной повинности (Reallast). †)

---

*) Ibid., стр. 325.

**) Ibid., стр. 100.

***) Ibid., стр. 102.

†) Сторонники Reallasttheorie исходятъ изъ теоріи Murhard'a Fulda и др.: съ введеніемъ какого либо реальнаго налога, въ особенности поземельнаго, чистая прибыль со вновь обложеннаго объекта понижается, а вмѣстѣ съ тѣмъ понижается и цѣнность

Для мелкаго землевладѣльческаго населенія подоходный налогъ, вслѣдствіе введенія Existenzminimum'a, облегчаетъ налоговое бремя.

Равнымъ образомъ классъ мелкихъ предпринимателей и торговцевъ надѣется на облегченіе налогового бремени вслѣдствіе введенія въ подоходный налогъ свободнаго отъ обложенія Existenzminimum'a.

Принципіальнымъ противникомъ подоходнаго обложенія является промышленный и торговый классъ, такъ какъ введеніе подоходнаго налога равносильно переложе-

---

этого объекта въ виду того, что цѣнность реальныхъ объектовъ обыкновенно опредѣляется путемъ капитализаціи чистаго дохода. При земельной мобилизаціи покупатель учитываетъ налогъ въ покупной цѣнѣ и продавецъ получаетъ пониженную цѣну таким образомъ налогъ является особымъ видомъ конфискаціи части недвижимой собственности. Этотъ особый видъ переложенія налоговъ называется амортизаціей налога.

Землевладѣльческій классъ пользуется Reallasttheorie какъ средствомъ борьбы противъ повышенія ставокъ поземельнаго налога: если послѣдній успѣлъ уже превратиться въ реальную повинность, т. е. перейти въ цѣнность земли, и учитывается въ покупной цѣнѣ, входя такимъ образомъ въ составъ поземельной ренты, то поземельный налогъ потерялъ налоговой характеръ и его нельзя повысить, такъ какъ его повышеніе явилось бы конфискаціей части имущества. Впрочемъ, землевладѣльцы оказываются приверженцами этой теоріи лишь въ томъ случаѣ, когда рѣчь идетъ о повышеніи налога (Англія, Голландія); когда же вопросъ идетъ о пониженіи или уничтоженіи поземельнаго налога, землевладѣльческій классъ отрицаетъ Reallasttheorie (Пруссія).

Между тѣмъ въ силу той же теоріи нельзя и понизить или уничтожить поземельный налогъ, такъ какъ это явилось бы ничѣмъ не оправдываемымъ подаркомъ для поземельныхъ собственниковъ, успѣвшихъ учесть налогъ въ покупной цѣнѣ, т. е. переложить его на прежнихъ собственниковъ.

Вопросъ, насколько дѣйствительно поземельный и подомовый налоги успѣли превратиться въ ренту (Grundrenten), можно рѣшить только путемъ подробнаго, анализа цѣлой совокупности историческихъ условій въ каждой странѣ въ отдѣльности.

Ср. проф. И. Х. Озеровъ. Очерки экономической и финансовой жизни Россіи и Запада, выпускъ II, 1904, стр. 214, и Глав. теченія въ развитіи прямого обложенія въ Германіи, стр. 80.

нію значительнѣйшей доли налогового бремени на представителей движимаго капитала (Пруссія), но этому классу обычно приходится капитулировать передъ другими общественными группами, заинтересованными въ введеніи подоходнаго налога. *) Иногда, когда косвенные налоги и таможенныя пошлины становятся тормазами для дальнѣйшаго развитія промышленности, промышленный классъ самъ становится на сторону подоходнаго обложенія (Англія).

„Крупную роль въ преобразованіи системы прямого реальнаго обложенія играетъ т. н. политика поддержанія средняго класса (Mittelstandspolitik). Эта политика проходитъ теперь въ Германіи красной нитью въ финансовой политикѣ.“**) Поддерживается она и пропагандируется консервативными классами, надѣющимися, отказываясь отъ нѣкоторыхъ своихъ выгодъ, упрочить свое хозяйственное положеніе. Основной задачей ея является стремленіе поддержать мелкія формы производства и средніе классы, тѣсно связанные съ ними.***) Въ обложеніи эти стремленія сказываются въ проведеніи прогрессіи, Existenzminimum'a и т. д. „Такой политикой думаютъ облегчить существованіе среднихъ классовъ и поддержать ихъ въ борьбѣ съ крупными формами производства.“†)

Наконецъ, въ преобразованіи налоговой системы заинтересованъ самъ фискъ. Неподвижность и неэластичность реальной формы обложенія не позволяетъ фиску „въ минуту нужды покрывать свой дефицитъ путемъ повышенія налоговыхъ ставокъ и это побуждаетъ фискъ или параллельно создавать съ этой системой подоходный налогъ, или замѣщать имъ прежнюю систему прямыхъ объективныхъ налоговъ“††).

Только въ подоходномъ налогѣ возможна равномѣрность обложенія всѣхъ группъ населенія, но для устойчи-

*) И. Озеровъ. Главнѣйшія теченія въ развитіи прямого обложенія въ Германіи, 1899, стр. 103.

**) Ibid., стр. 103.

***) Ibid., стр. 106.

†) Ibid., стр. 108.

††) Ibid., стр. 82.

ваго существованія этого налога необходимы благопріятныя условія, которыя теперь все болѣе и болѣе вырабатываются жизнью: „сложность экономической жизни, регистрація сдѣлокъ, развитіе письменныхъ документовъ — доставляютъ богатый матеріалъ для оцѣнки доходовъ; потребность во вскрытіи имущественныхъ отношеній въ цѣляхъ кредита даетъ возможность поставить декларацію подъ контроль общественнаго мнѣнія, неравенство распредѣленія богатствъ часто является мотивомъ введенія налоговъ на наслѣдства, а инвентаризація наслѣдственныхъ массъ даетъ сильное контрольное средство, — развитіе класса лицъ, живущихъ отъ жалованья и заработной платы, создаетъ почву для примѣненія косвенной декларацiи.“*)

„При отсутствіи наличности требуемыхъ условій для подоходнаго обложенія приходится для низшихъ слоевъ населенія прибѣгать къ классному налогу (Пруссія), или освобождать ихъ путемъ введенія высокаго Existenzminimum'а, или даже совсѣмъ освобождать отъ обложенія земледѣльческое населеніе (Индія), или, наконецъ, вводить для нѣкоторыхъ группъ населенія методъ опредѣленія дохода по внѣшнимъ признакамъ.“**)

Такимъ образомъ техническая сторона организаціи подоходнаго обложенія обусловливается степенью развитія экономической жизни и уровнемъ экономическаго развитія населенія; чистый типъ подоходнаго обложенія возможенъ лишь при высокомъ уровнѣ жизни. Если отдѣльные этапы эволюціи реальныхъ налоговъ въ подоходное обложеніе (въ его чистой формѣ) опредѣляются уровнемъ жизни, то сама жизнь намѣчаетъ „ту пропорцію элементовъ той и другой системы, изъ синтеза которыхъ конструируется формальное содержаніе акта. Техническая сторона послѣдняго неумолимо предписывается степенью экономическаго развитія даннаго народа или даже отдѣльныхъ группъ послѣдняго,“ такъ какъ различная степень эконо-

---

*) Проф. И. Х. Озеровъ. Основы финансовой науки. Выпускъ I, Москва 1908, стр. 361.

**) Ibid.

мическаго развитія этихъ группъ придаетъ различную форму техникѣ обложенія принадлежащихъ этимъ группамъ доходовъ (сравни въ Англіи обложеніе торговли и промышленности по шедулѣ Д и фермерской прибыли по шедулѣ В; первая представляетъ съ формальной стороны типъ подоходнаго обложенія, вторая — осколокъ системы прямыхъ реальныхъ налоговъ). Даже самая сфера распространенія подоходнаго обложенія на тѣ или другія группы населенія обусловливается, независимо отъ общественныхъ факторовъ, уровнемъ экономическаго развитія этихъ группъ (изъятіе сельскаго населенія по соображеніямъ техники въ Индіи и т. д.).*)

Равнымъ образомъ, кромѣ извѣстной степени развитія экономической жизни, для правильнаго функціонированія подоходнаго налога требуется опредѣленная группировка общественныхъ классовъ. Каждый классъ стремится къ освобожденію себя отъ налога, и разъ онъ не встрѣчаетъ себѣ противодѣйствія въ другихъ группахъ, то успѣваетъ сбросить съ себя налоговое бремя, хотя бы медленнымъ воздѣйствіемъ на подоходную систему. Самая конструкція подоходнаго налога обусловливается „относительнымъ вѣсомъ разныхъ общественныхъ группъ какъ въ моментъ выработки акта, такъ и въ періодъ его функціонированія,“ отъ конструкціи же акта зависитъ степень равномѣрности обложенія разныхъ общественныхъ группъ при подоходномъ налогѣ. **)

Согласно Родбертусу, налоговая система есть рефлексъ экономической жизни. „Равномѣрность подоходнаго обложенія не есть нѣчто присущее самой этой формѣ обложенія,“ а есть „результатъ извѣстной группировки общественныхъ силъ и экономическихъ условій.“

Такимъ образомъ, „уровень экономическаго развитія жизни даетъ технику организаціи подоходнаго обложенія, соотношеніе же общественныхъ группъ диктуетъ матеріальное содержаніе акта и опредѣляетъ дѣйствительную

*) Ibid., стр. 361, 362.

**) Ср. проф. И. Х. Озеровъ. Очерки экономической и финансовой жизни Россіи и Запада. Выпускъ II, стр. 190 и 191.

работу послѣдняго". — „Ростъ классовъ, заинтересованныхъ въ подоходномъ обложенiи, и прогрессирующее развитiе экономической жизни — все это обезпечиваетъ бо̀льшую равномѣрность подоходнаго обложенія въ будущемъ." *)

Необходимымъ коррелатомъ подоходнаго налога является обще-поимущественный налогъ, посредствомъ котораго фундированные доходы облагаются сильнѣе нефундированныхъ (Пруссія). Такимъ же необходимымъ коррелатомъ подоходнаго и поимущественнаго налоговъ слѣдуетъ считать налоги на обращенiе (Verkehrssteuern), взимаемые въ моменты перехода недвижимаго имущества изъ рукъ въ руки путемъ купли-продажи (крѣпостныя пошлины, или, лучше, налоги), даренія, наслѣдства (наслѣдственный налогъ), перехода движимыхъ цѣнностей на биржѣ (биржевые налоги).**)

Въ подоходномъ и поимущественномъ обложенiи, и еще болѣе при реальной системѣ съ кадастромъ, основаннымъ на внѣшнихъ признакахъ, нѣкоторыя парцеллы дохода или имущества всегда могутъ ускользать отъ обложенія, напр., приростъ дохода или имущества, происходящій отъ какихъ нибудь чрезвычайныхъ обстоятельствъ. Налогами на обращенiе и пытаются уловить этотъ доходъ или имущество въ вышеуказанные моменты перехода имущества изъ однѣхъ рукъ въ другія. Поэтому „Вагнеръ, вводя эту новую группу въ налоговую систему, опредѣляетъ ея функцію: заполнить прорѣхи въ налоговой системѣ (die Lücken auszufüllen), уловить имущество, ускользнувшее отъ обложенія, обложить коньюнктурный приростъ цѣнности имущества."***)

Взиманiе налоговъ на обращенiе можетъ происходить въ разныхъ формахъ: путемъ прямой уплаты (наслѣдственный налогъ, крѣпостной налогъ), или посредствомъ гербовой бумаги, на которой пишутся акты объ извѣстныхъ сдѣлкахъ, или посредствомъ гербовыхъ марокъ, или же

*) Ibid., стр. 193—195.

**) Проф. И. Х. Озеровъ. Основы финансовой науки. Выпускъ I, стр. 501.

***) Ibid., стр. 502.

агенты правительства, свидѣтельствующіе документы о переходѣ имущества, взимаютъ налогъ, въ удостовѣреніе налагая на документы штемпель.*)

„Налоги на обращеніе могутъ быть использованы какъ форма обложенія коньюнктурной спекулятивной прибыли.“ Лицо, пріобрѣтающее недвижимое имущество и затѣмъ отчуждающее его, можетъ получить значительный доходъ безъ всякихъ затратъ съ своей стороны. Если эта разница въ цѣнѣ достигаетъ извѣстныхъ размѣровъ, то она и подвергается особому налогу. Эти налоги развиваются въ настоящее время особенно въ городахъ.**)

Большое развитіе получаютъ въ послѣднее время налога съ наслѣдства, ставки которыхъ „поднимаются все выше и выше и нерѣдко вводится прогрессія, доходящая иногда до 20% съ наслѣдственной массы; кромѣ того, размѣръ обложенія соразмѣряется еще со степенью родства.“ — „Какъ отраженіе общаго теченія и здѣсь возлагается на наслѣдниковъ декларація наслѣдственной массы, затѣмъ провѣряемая органами фиска“; здѣсь мы находимъ также вычетъ долговъ, Existenzminimum и т. д.***)

„Параллельно съ налогами на наслѣдство вводятся налоги на дареніе, такъ какъ иначе являлась бы легкая возможность уклоняться отъ наслѣдственнаго налога передачей наслѣдственной массы при жизни путемъ даренія.“†)

Такъ какъ при инвентаризаціи наслѣдственной массы легко установить, вѣрно ли декларировало лицо при жизни свой доходъ, причемъ въ случаѣ утайки дохода съ наслѣдственной массы взыскиваются крупные штрафы, то налоги на наслѣдство являются лучшимъ контрольнымъ средствомъ для другихъ налоговъ, напр., подоходнаго и поимущественнаго. Послѣдніе налоги „не могутъ даже правильно функціонировать безъ параллельнаго существованія наслѣдственнаго налога, такъ какъ онъ является незамѣнимымъ контролемъ деклараціи и налагаетъ узду на

*) Ibid., стр. 502.
**) Ibid., стр. 505.
***) Ibid., стр. 506.
†) Ibid.

стремленіе плательщика уклониться отъ своей податной обязанности.“*)

Для обоснованія наслѣдственнаго налога выставляются разныя теоріи: соціально-политическая, согласно которой этотъ налогъ является коррективомъ современнаго имущественнаго неравенства, теорія государственнаго сонаслѣдія и т. д.

Но несомнѣнно одно, что наслѣдственный налогъ въ прогрессивной формѣ, какъ и подоходный и поимущественный налоги, служатъ болѣе равномѣрному распредѣленію налогового бремени.

Наряду съ теоріями, пытающимися обосновать наслѣдственный налогъ, возникли теоріи о т. наз. „спеціальномъ фондѣ“, который образовался бы изъ наслѣдственныхъ массъ и средства котораго тратились бы на особыя цѣли (содержаніе бѣдныхъ, переселеніе, устройство кассъ, цѣли воспитанія). Дѣйствительно, согласно съ этимъ, „въ Веймарѣ весь доходъ отъ наслѣдственнаго налога идетъ въ пользу сиротскаго дома, въ Шварцбургъ-Рудольштадтѣ — въ пользу работнаго дома, въ кантонѣ Ааргау въ Швейцаріи $1/3$ дохода идетъ на школы и благотворительныя учрежденія. Въ Англіи извѣстный процентъ отъ наслѣдственнего налога поступаетъ въ пользу общинъ.“ **) Нельзя не упомянуть при этомъ, что еще въ 1844 году Блюнчли въ Швейцаріи предложилъ ввести право общины на участіе въ извѣстной долѣ въ наслѣдственной массѣ.***)

Имущества, принадлежащія юридическимъ лицамъ, т. наз. имущества „мертвой руки“, наслѣдственнаго налога не несутъ, но взамѣнъ этого на такія имущества въ настоящее время вводятъ особые, спеціальные налоги, съ тѣмъ, чтобы въ среднемъ имущества мертвой руки подлежали такому же налогу, какъ и всякое частное имущество. Такъ, напр., „въ Баваріи юридическія лица каждые 20 лѣтъ уплачиваютъ извѣстный процентъ съ цѣны своего имущества,“ а во Франціи введенъ періодически уплачи-

*) Ibid.
**) Ibid., стр. 510.
***) Ibid., стр. 509.

ваемый особый налогъ, соразмѣрный съ наслѣдственнымъ налогомъ, въ среднемъ упадающимъ на частныя имущества.*)

У насъ при взиманіи наслѣдственнаго налога допускается вычетъ долговъ изъ наслѣдственной массы; налогъ пропорціональный, варьируясь только въ зависимости отъ степени родственныхъ отношеній наслѣдника къ наслѣдодателю.

Во Франціи, гдѣ наслѣдственный налогъ былъ реформированъ въ 1901 году, допускается вычетъ долговъ и проведена прогрессивность обложенія, но принимается во вниманіе также степень родства. Въ то же время здѣсь реформировано обложеніе дареній; обложеніе здѣсь пропорціальное, варьируясь только въ зависимости отъ степени родства или отсутствія родственныхъ отношеній. Въ зависимости отъ означенныхъ условій, размѣръ наслѣдственнаго налога колеблется отъ 1 % до 18,5 %; закономъ отъ 1902 г. ставки были нѣсколько повышены и прогрессія увеличена до 20,5 % съ наслѣдствъ въ 50 мил. фр. Налоги же съ дареній варьируются отъ 1,7 % до 13,5 %. Такъ какъ этими налогами облагается какъ недвижимое, такъ и движимое имущество, то были приняты мѣры, имѣющія цѣлью предупреждать утайку наслѣдственнаго имущества.**)

Наслѣдственный налогъ въ Англіи „можетъ достигать 10 и болѣе процентовъ и наслѣдственные налоги въ англійскомъ бюджетѣ играютъ крупную роль“; подоходный и наслѣдственный налоги даютъ 30 % — 40 % англійскаго бюджета. Часть наслѣдственнаго налога распредѣляется между общинами въ качествѣ правительственной субсидіи.***)

Резюмируя вышеизложенное, мы можемъ выставить слѣдующую налоговую схему, по направленію къ которой движется эволюція реальнаго обложенія:

1) обще-подоходный налогъ съ субъективными элементами обложенія: вычетомъ долговъ, Existenzminimum'омъ,

*) Ibid., стр. 502 и 510.

**) Ibid., стр. 514—516.

***) Ibid., стр. 516.

прогрессіей, учетомъ личныхъ и хозяйственныхъ отношеній плательщика, декларацiей;

2) обще-поимущественный налогъ, которымъ облагается чистая имущественная масса плательщика, съ вычетомъ долговъ, Existenzminimum'омъ, прогрессіей, декларацiей, учетомъ личныхъ и хозяйственныхъ отношеній плательщика. Этимъ налогомъ облагается: а) недвижимое имущество (земля, дома); б) движимое имущество (Kapitalsvermögen) и в) капиталы, затраченные въ торговлѣ и промышленности. Налогъ этотъ, являясь коррелатомъ подоходнаго налога, имѣетъ своею цѣлью болѣе сильное обложеніе фундированныхъ доходовъ по сравненію съ нефундированными;

3) налоги на обращеніе, въ томъ числѣ преимущественно наслѣдственный налогъ, инвентаризаціей наслѣдственныхъ массъ представляющій собою лучшее контрольное средство для подоходнаго и поимущественнаго налоговъ и являющійся поэтому необходимымъ дополненіемъ этихъ налоговъ.

Будетъ ли прямое обложеніе въ отдѣльныхъ странахъ приближаться къ этой схемѣ болѣе быстрымъ или медленнымъ темпомъ, зависитъ отъ экономическихъ и общественныхъ отношеній данной страны; необходимо имѣть въ виду, что „въ жизни часто обложеніе одного источника отливалось въ подоходную форму, тогда какъ обложеніе другихъ оставалось еще при старой системѣ внѣшнихъ признаковъ“.*)

У насъ на очереди стоитъ вопросъ о введеніи общеподоходнаго налога; въ связи съ этимъ вѣроятно будетъ реорганизованъ налогъ на наслѣдства; но неизвѣстно, какимъ образомъ ожидаемая реформа отразится на нашей системѣ реальныхъ налоговъ (поземельномъ, подомовомъ, промысловомъ, налогѣ на денежный капиталъ).

Мы видѣли, какъ личные и реальные налоги съ развитіемъ экономической жизни страны и подъ вліяніемъ

---

*) Ibid., стр. 329.

общественныхъ факторовъ — заинтересованности извѣстныхъ группъ населенія — переходятъ въ подоходное обложеніе. Этотъ принципъ подоходности или налогоспособности проявляется преимущественно въ финансовомъ хозяйствѣ государства, въ коммунальномъ же обложеніи, кромѣ этого принципа, примѣняется также принципъ эквивалентности или возмездности услугъ (Leistung und Gegenleistung). Въ общинѣ болѣе рельефно выступаетъ ея хозяйственный моментъ, чѣмъ въ государствѣ, и поэтому сфера приложенія принципа эквивалентности услугъ здѣсь гораздо шире, чѣмъ въ послѣднемъ. Этотъ принципъ ярко проведенъ въ коммунальномъ законѣ Пруссіи отъ 14 іюля 1893 года, въ которомъ запечатлѣны послѣднія тенденціи въ области коммунальнаго обложенія. Поэтому, не касаясь англійскаго и французскаго типовъ организаціи мѣстныхъ финансовъ, для насъ весьма интересно выяснить себѣ общія тенденціи коммунальнаго обложенія въ Пруссіи.

Эти тенденціи троякаго рода:*)

1) коммунальнымъ закономъ 1893 года на первомъ мѣстѣ поставлены *доходы общины отъ собственныхъ предпріятій;*

2) *разграничены источники доходовъ между государствомъ и мѣстными союзами,* такъ какъ государству отведены персональные налоги (т. е. подоходный и поимущественный), а реальные переданы въ вѣдѣніе общинъ;

3) въ законѣ выраженъ принципъ *автономіи общинъ въ области мѣстныхъ финансовъ;* этотъ принципъ проявляется въ организаціи ими реальнаго обложенія.

„Проведеніе этихъ тенденцій составляетъ переломъ въ финансовой политикѣ государства къ мѣстнымъ союзамъ.“ Коммунальный законъ 1893 г. произвелъ коренное измѣненіе въ полученіи общинами средствъ, коснувшись какъ источниковъ налоговъ, такъ и способа ихъ взиманія.**)

---

*) Ср. проф. И. Х. Озеровъ. Основы финансовой науки. Выпускъ II, стр. 119.

**) Ibid.

Если коммунальный законъ 1893 года на первомъ мѣстѣ поставилъ доходы общинъ отъ собственныхъ предпріятій, то въ этомъ случаѣ онъ считался съ обнаружившимся за послѣднее время въ европейскихъ городахъ стремленіемъ къ расширенію своихъ хозяйственныхъ предпріятій. Муниципализація предпріятій приняла широкіе размѣры въ Англіи, гдѣ, напр., Бирмингамъ выкупилъ отъ частныхъ предпринимателей газовые заводы, взялъ въ свои руки трамвайныя линіи, содержитъ муниципальныя бани и т. д. Въ Брадфордѣ „въ рукахъ городского управленія находится водоснабженіе, газовые заводы, рынки; городъ самъ выстроилъ трамвайныя линіи, имѣетъ свое собственное электрическое освѣщеніе, свои бани и прачечныя". Глазговъ самъ завѣдываетъ всею трамвайною сѣтью, въ его рукахъ находится водоснабженіе, онъ имѣетъ свои прачечныя и бани. „Одно за другимъ разнаго рода хозяйственныя предпріятія переходятъ изъ рукъ частныхъ лицъ въ руки общественныхъ учрежденій."*)

Изъ этихъ предпріятій города черпаютъ крупныя средства, дающія имъ возможность произвести оздоровленіе и улучшеніе жизненныхъ услоій, — особенно постройкой квартиръ для рабочихъ (Бирмингамъ, Глазговъ, Лондонъ, Манчестеръ, Ливерпуль и др.).

„Развитіе хозяйственныхъ предпріятій за свой счетъ также быстро идетъ въ Германіи." Муниципализація газовыхъ заводовъ въ Берлинѣ дала блестящіе результаты. „Бреславль, Кельнъ и другіе города имѣютъ свои собственныя аптеки. Многіе города взяли въ свои руки устройство бань и купаленъ;" нѣкоторые имѣютъ свои собственные кирпичные заводы. „Однимъ словомъ, стремленіе современной муниципальной политики можетъ быть выражено словами: снабженіе города за свой собственный счетъ безъ услугъ посредниковъ."**)

Рука объ руку съ муниципализаціей хозяйственныхъ предпріятій идетъ улучшеніе положенія рабочаго класса. „Въ Бирмингамѣ въ 1889 году былъ введенъ восьмича-

*) Ibid., стр. 121, 122.
**) Ibid., стр. 123.

совой рабочій день для всѣхъ рабочихъ, занятыхъ на городскихъ газовыхъ заводахъ, безъ уменьшенія заработной платы.“*) Въ Англіи около 200 городскихъ общинъ требуютъ отъ предпринимателей, имѣющихъ городскіе подряды, уплаты заработной платы, опредѣленной рабочими союзами (Trade Unions). „Эту же политику мы видимъ въ городахъ Бельгіи, Германіи, Швейцаріи.“*)

Основною чертой коммунальнаго закона Пруссіи отъ 14-го іюля 1893 года является принципъ возмездности услугъ.

Какъ уже указано, этимъ закономъ реальные налоги (Ertragssteuern) были переданы общинамъ. Если налоги эти оказываются непригодными въ качествѣ государственныхъ налоговъ, то въ общинахъ имѣются условія, которыя сглаживаютъ многіе недостатки реальныхъ налоговъ: „община лучше можетъ знать цѣнность и доходность находящихся въ ея предѣлахъ недвижимыхъ имуществъ и земель, ей легче переоцѣнивать это имущество; слѣдовательно, она лучше можетъ слѣдить за измѣненіемъ экономической карты своей территоріи и, благодаря этому, вѣрнѣе облагать реальные источники.“**)

Независимо отъ сего, если въ сферѣ коммунальнаго обложенія примѣняется принципъ возмездности, то вычетъ долговъ при реальныхъ налогахъ не имѣетъ уже того значенія, какъ въ государственномъ обложеніи: задолжена ли собственность или нѣтъ, но разъ собственникъ получилъ приростъ цѣнности отъ произведенныхъ общиной улучшеній, онъ долженъ уплатить извѣстную сумму въ кассу общины, какъ эквивалентъ этой приращенной цѣнности.***)

Такимъ образомъ, „передачей реальныхъ налоговъ въ руки общины въ значительной степени устраняются недостатки кадастральной оцѣнки“.†)

---

*) Ibid., стр. 124.
**) Ibid., стр. 128.
***) Ibid., стр. 130.
†) Ibid., стр. 128.

„Если государственные реальные налоги при современныхъ экономическихъ условіяхъ теряютъ свой raison d'être, то, можно сказать, не безвозвратно: ихъ стоитъ лишь перенести въ другую атмосферу, болѣе подвижную и живую, болѣе эластичную, и они опять начинаютъ тамъ съ успѣхомъ выполнять свою славную былую роль."*)

Кромѣ этого мотива реформы 1893 года, передача общинамъ реальныхъ налоговъ вызывалась еще и измѣнившимися интересами разныхъ классовъ.

Задачи мѣстныхъ общинъ могутъ быть двоякаго рода: 1) задачи общегосударственнаго управленія, ради удобства переданныя въ руки общины, и 2) задачи чисто хозяйственныя. Если въ выполненіи задачъ перваго рода заинтересованы всѣ и всѣ должны участвовать въ расходахъ, вызываемыхъ ими, то эти расходы члены общины должны распредѣлять между собою по принципу налогоспособности или подоходности. Задачи же второго рода, какъ то исправленіе дорогъ, перевозовъ, проведеніе новыхъ улицъ, разбитіе парка или бульвара и т. д., приносятъ выгоду извѣстнымъ группамъ населенія, землевладѣльцамъ, домовладѣльцамъ, промышленникамъ, увеличивая, иногда весьма значительно, цѣнность ихъ недвижимостей, и въ такомъ случаѣ община можетъ и должна потребовать отъ этихъ группъ вознагражденія въ томъ или другомъ размѣрѣ за ту выгоду, которую эти группы получили отъ мѣропріятій общины. Здѣсь примѣненіе принципа возмездности услугъ — платы за услугу (Leistung und Gegenleistung) вполнѣ умѣстно. **)

Этотъ принципъ возмездности услугъ проводится на почвѣ реальныхъ налоговъ со вставкой „спеціальнаго обложенія" (Beiträge).

Профессоръ Селигманъ опредѣляетъ „спеціальное обложеніе" (special assessments), какъ „принудительный сборъ, уплачиваемый въ одинъ пріемъ, для покрытія

*) Проф. И. Х. Озеровъ. Очерки экономической и финансовой жизни Россіи и Запада. Выпускъ II, стр. 211.

**) Проф. И. Х. Озеровъ. Основы финансовой науки. Выпускъ II, стр. 128 и 129.

стоимости издержекъ по улучшенію собственности, — улучшенію, предпринятому въ публичномъ интересѣ, причемъ этотъ сборъ взимается пропорціонально специальной выгодѣ, полученной собственникомъ отъ улучшенія. *)

Серьезное значеніе имѣетъ „спеціальное обложеніе“ для городскихъ финансовъ Америки. „Можно сказать, что американскіе города въ значительной части обязаны ему своимъ благоустройствомъ, своими парками, прямыми, широкими улицами.“**)

„Почти всѣ города имѣютъ право на этотъ родъ обложенія въ случаѣ открытія новыхъ улицъ, мощенія, постройки водосточныхъ трубъ, тротуаровъ, обсадки улицъ деревьями, устройства дренажа, но не всегда они пользуются въ полномъ объемѣ своимъ правомъ.“**)

Оказываясь весьма полезнымъ для городскихъ финансовъ, новый способъ обложенія при правильной раскладкѣ не нарушаетъ и интересовъ другихъ лицъ, такъ какъ взимается лишь та прибавка, которая благодаря улучшенію создается въ цѣнѣ имущества.***)

За проведеніе въ коммунальномъ обложеніи принципа эквивалентности услугъ стоитъ реальная сила — неимущій классъ, который „вообще стоялъ и стоитъ за принципъ налогоспособности или подоходности, въ области же коммунальнаго обложенія начинаетъ теперь стоять за принципъ возмездія услугъ.“ †) Такъ какъ отъ этого способа обложенія общины могутъ получить значительныя суммы, то соотвѣтственно долженъ уменьшиться размѣръ налоговъ, взимаемыхъ въ другомъ видѣ.

Въ литературѣ по этому вопросу „авторы, высказывающіеся за принципъ налогоспособности въ области государственнаго обложенія, нерѣдко стоятъ теперь за принципъ возмездныхъ услугъ въ области обложенія коммунальнаго. Вагнеръ, напр., говоря о финансовой политикѣ, разграничиваетъ сферу примѣненія этихъ принциповъ: въ

*) Ibid., стр. 131.
**) Ibid., стр. 132.
***) Ibid., стр. 133.
†) Ibid. стр. 129.

государствѣ бо̀льшую роль онъ отводитъ принципу налогоспособности, въ общинѣ — принципу возмездности услугъ. *) Однако „принципы финансовой политики — не незыблемая догма: они диктуются интересами группъ и условіями конкретной дѣйствительности." *)

Принципъ эквивалентности услугъ является основнымъ мотивомъ закона 1893 года о коммунальномъ обложеніи въ Пруссіи; онъ проводится не только въ общинномъ, но и въ провинціальномъ и уѣздномъ бюджетѣ: „при устройствѣ дорогъ провинціальныя и уѣздныя земства могутъ подвергать отдѣльные районы болѣе усиленному или болѣе умѣренному обложенію въ зависимости отъ извлекаемыхъ заинтересованными лицами выгодъ (ст. 91)." **)

Третья тенденція, выраженная въ коммунальномъ актѣ 1893 г. — автономія общинъ въ организаціи реальнаго обложенія, состоящая въ томъ, что общинамъ предоставлено право установленія самостоятельныхъ, независимыхъ отъ государственнаго обложенія, формъ взиманія поземельнаго, подомоваго и промысловаго налоговъ.

Правда, принципъ автономіи общинъ въ организаціи обложенія не проведенъ послѣдовательно, такъ какъ органу надзора, какъ мы увидимъ ниже, дана фактическая возможность ограничить автономію общинъ предписаніями (Anordnungen) объ измѣненіи и дополненіи постановленій общины, касающихся взиманія пошлинъ и сборовъ, косвенныхъ и прямыхъ налоговъ и повинностей.

Съ разграниченіемъ источниковъ доходовъ между государствомъ и мѣстными союзами, общины „стѣснены въ правѣ пользоваться подоходнымъ налогомъ": установленіе самостоятельныхъ общинныхъ подоходныхъ налоговъ допускается только по особымъ основаніямъ и не иначе, какъ съ разрѣшенія правительства.***) Однако „общины дѣлаютъ надбавки къ государственному подоходному налогу въ свою пользу, и эти надбавки достигаютъ очень

*) Ibid., стр. 130.

**) Ibid., стр. 134.

***) Ibid., стр. 135.

крупныхъ размѣровъ, превышая поступленія отъ подоходнаго налога, идущія въ пользу государства, въ $1^1/_2$— 2 раза:“ такъ, по даннымъ 1902—1903 г. г. въ Берлинѣ эти надбавки составляли 100%, въ Кенигсбергѣ 202% къ государственному подоходному налогу.*)

Раціональная постановка коммунальнаго обложенія въ Пруссіи сдѣлалась возможной только съ реформой системы государственнаго обложенія. Произведенная въ 1891 году реорганизація подоходнаго налога, поступленія съ котораго превышали первоначальныя вычисленія, дала государству возможность отказаться отъ реальныхъ налоговъ (поземельнаго, подомоваго, промысловаго) и передать ихъ общинамъ. Въ коммунальномъ же обложеніи на почвѣ этихъ налоговъ, со вставкою „спеціальнаго обложенія“, оказалось возможнымъ провести принципъ эквивалентности услугъ; вмѣстѣ съ тѣмъ коммунальные личные налоги, игравшіе въ коммунальномъ обложеніи до реформы 1893 года выдающуюся роль, должны были отступить на задній планъ.

Болѣе ясное представленіе о коммунальномъ обложеніи въ Пруссіи мы получимъ, если нѣсколько ближе присмотримся къ отдѣльнымъ постановленіямъ закона 1893 г.**)

Въ силу этого закона общины вправѣ взимать пошлины и сборы (Gebühren und Beiträge), косвенные и прямые налоги и требовать исполненія натуральныхъ повинностей (§ 1).

При этомъ однако законъ стремится къ болѣе умѣренному обложенію личнымъ налогомъ, высокіе размѣры котораго до реформы 1893 года оказались вредными для интересовъ какъ государства, такъ и общинъ. Поэтому, согласно § 2, „общины могутъ пользоваться своимъ правомъ взиманія налоговъ лишь настолько, насколько оказываются недостаточными для покрытія мѣстныхъ потребностей другіе источники доходовъ, въ особенности доходы

*) Ibid., стр. 136.

**) Послѣдующее изложеніе о коммунальномъ обложеніи въ Пруссіи основано на актѣ 1893 г. и объясненіяхъ къ нему въ Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 1900 г., томъ V, стр. 275—286.

съ общинныхъ имуществъ, поступленія отъ пошлинъ и сборовъ и средства, предоставленныя въ распоряженіе общинъ государствомъ и мѣстными союзами."*) Этой же цѣли болѣе умѣреннаго обложенія личнымъ налогомъ служатъ: 1) постановленіе о томъ, что прямые налоги могутъ взиматься только въ томъ случаѣ, если косвенные налоги окажутся недостаточными для покрытія всей расходной смѣты (§ 2), и 2) постановленія о способахъ покрытія расходной смѣты отдѣльными видами налоговъ (§§ 54—59). Равнымъ образомъ введеніе въ коммунальное обложеніе системы пошлинъ и сборовъ (Gebühren und Beiträge) и принципа возмездности услугъ (Leistung und Gegenleistung) имѣютъ цѣлью уменьшеніе личнаго налога.

Вмѣстѣ съ тѣмъ законъ стремится къ возможной экономіи въ веденіи общиннаго хозяйства, обязывая общины вести свои хозяйственныя предпріятія (gewerbliche Unternehmungen) такимъ образомъ, чтобы доходами съ нихъ можно было покрыть, по меньшей мѣрѣ, всѣ связанные съ этими предпріятіями расходы, включая уплату % % и погашеніе основного капитала (Anlagekapital). Исключеніе изъ этого правила допускается лишь въ томъ случаѣ, если предпріятіе одновременно служитъ общественному интересу, которое не можетъ быть удовлетворено инымъ путемъ (§ 3).

Пошлины (Gebühren), взимаемыя по заранѣе опредѣленнымъ нормамъ и ставкамъ, двоякаго рода:

1. За пользованіе содержимыми въ общественномъ интересѣ учрежденіями, напр., скотобойнями, рыночными площадьми и т. д. (Benutzungsgebühren). При этомъ пошлины за пользованіе скотобойнями могутъ взиматься въ такомъ размѣрѣ, который былъ бы достаточенъ для покрытія расходовъ по содержанію и эксплоатаціи предпріятія и погашенія 8% на затраченный капиталъ (§ 11). Это ограниченіе проведено въ виду того, что крупные доходы отъ боенъ были бы ничѣмъ инымъ, какъ налогомъ на

*) Переводъ по проф. И. Х. Озерову. Основы финансовой науки. Вып. II, стр. 124—125.

мясо, и слѣд. могли бы тяжело отразиться на интересахъ трудящихся классовъ. *)

2. Пошлины по управленію (Verwaltungsgebühren), напр., за разрѣшеніе построекъ и надзоръ за ними, наблюденіе за порядкомъ и безопасностью въ пожарномъ отношеніи на ярмаркахъ, музыкальныхъ и театральныхъ представленіяхъ и т. п. зрѣлищахъ. Пошлины однако не должны превышать расходовъ соотвѣтствующей части управленія (des bezüglichen Verwaltungszweiges).

Если общественныя учрежденія приносятъ выгоду отдѣльнымъ членамъ общины или отдѣльнымъ классамъ населенія и если притомъ не взимаются спеціальные сборы (Beiträge, § 9) и не примѣняется принципъ усиленнаго или уменьшеннаго обложенія налогами (Mehr- oder Minderbelastung, § 20), то въ пользу означенныхъ учрежденій взимаются пошлины въ размѣрѣ, достаточномъ для покрытія расходовъ по управленію и содержанію, включая уплату % % и погашеніе затраченнаго капитала. Въ особыхъ случаяхъ, если, напр., пользованіе общественнымъ учрежденіемъ обязательно для всѣхъ членовъ общины или отдѣльныхъ классовъ, допускается уменьшеніе ставокъ пошлины или же освобожденіе отъ нея.

Эти постановленія не относятся до школъ и образовательныхъ учрежденій, больницъ и пріютовъ и предпріятій, служащихъ потребностямъ преимущественно неимущихъ классовъ населенія. Однако за посѣщеніе содержимыхъ общинами высшихъ учебныхъ заведеній и спеціальныхъ училищъ (Fachschulen) взимается соотвѣтственная плата (§ 4).

Актомъ 1893 г. узаконяются т. наз. Beiträge, англійскіе betterment-tax'ы или американскіе specialassessments, сыгравшіе огромную роль въ городскомъ хозяйствѣ Соединенныхъ Штатовъ. „Общинамъ предоставляется право для покрытія расходовъ на устройство и содержаніе учрежденій, сооружаемыхъ въ общественномъ интересѣ, взимать сборы (Beiträge) съ тѣхъ изъ землевладѣльцевъ и промышленниковъ, которые отъ сего получаютъ особую вы-

*) Проф. И. Х. Озеровъ. Основы финансовой науки. Выпускъ II, стр. 126.

году. Сборы при этомъ должны быть соразмѣрны получаемымъ выгодамъ (§ 9)".*) Сюда относятся преимущественно проведеніе и содержаніе улицъ и дорогъ, осушительныя и оросительныя работы.

„При сооруженіи новой или продолженіи уже существующей улицы, если таковая предназначается для застроенія, а также при сооруженіи построекъ на уже существующухъ, но до сихъ поръ незастроенныхъ улицахъ, мѣстнымъ статутомъ можетъ быть постановлено, чтобы съ предпринимателя новаго сооруженія, а также пограничныхъ собственниковъ — съ послѣднихъ въ томъ случаѣ, если они строятъ зданія на новой улицѣ — взимался извѣстный сборъ соотвѣтственно общей суммѣ расходовъ на очищеніе, первоначальное проложеніе, осушеніе и устройство освѣщенія улицы, а также на временное — не свыше 5 лѣтъ — ея содержаніе" (ст. 10).*) При этомъ сборы могутъ исчисляться, независимо отъ другихъ способовъ, также на основаніи размѣра застраиваемыхъ площадей. Сборы эти обязательно взимаются въ томъ случаѣ, если бы расходы на содержаніе учрежденія, включая уплату %% и погашеніе затраченнаго капитала, пришлось покрыть налогами. Надлежащими постановленіями обезпечена за заинтересованными лицами или группами населенія возможность обжаловать постановленія общины о взиманіи означенныхъ спеціальныхъ сборовъ (Beiträge); съ этой же цѣлью предусмотрѣно, что планъ учрежденія съ доказательствами расходовъ долженъ быть открытъ для разсмотрѣнія (§ 9).

Согласно закону отъ 14 іюля 1893 года городскія и сельскія общины имѣютъ право взимать косвенные налоги, насколько взиманіе ихъ не ограничено общеимперскими законами. Налогами могутъ быть обложены такіе предметы потребленія, какъ напитки (пиво, спиртъ, фруктовое вино), дичь и живность; однако учрежденіе вновь и возвышеніе существующихъ налоговъ съ потребленія мяса, хлѣба,

---

*) Переводъ по проф. И. Х. Озерову. Основы финансовой науки. Выпускъ II, стр. 133.

**) Ibid., стр. 133, 134.

муки, картофеля и др. — не допускается (§ 14). Хотя виды косвеннаго обложенія строго опредѣлены, но эта сторона реформы вызываетъ противъ себя возраженія.

Допускается обложеніе увеселительныхъ представлеиій, включительно музыки и декламацій и представленій странствующихъ художниковъ; разрѣшается также обложеніе собакъ (§ § 15 и 16).

Въ отдѣлѣ о прямыхъ налогахъ обращено особое вниманіе на принципъ эквивалентности услугъ — обложеніе въ зависимости отъ получаемыхъ выгодъ. „Прямые общинные налоги должны разверстываться между всѣми плательщиками на точныхъ равномѣрныхъ основаніяхъ. Если общественныя учрежденія приносятъ въ особенно значительной или незначительной мѣрѣ выгоду какой-нибудь части общиннаго района или какому нибудь классу членовъ общины, и если при этомъ не взимаются спеціальные сборы (Beiträge), согласно § § 9 и 10 коммунальнаго закона, то община вправѣ сдѣлать постановленіе о соотвѣтственномъ увеличеніи или уменьшеніи обложенія этой части общиннаго района или этого класса членовъ общины При установленіи такого болѣе повышеннаго или болѣе льготнаго обложенія слѣдуетъ, главнымъ образомъ, принимать во вниманіе тѣ средства, которыя потребуются на сооруженіе и содержаніе учрежденій, зачитывая при этомъ сумму ожидаемаго съ нихъ дохода. Постановленіе общины по сему предмету должно быть представлено на утвержденіе въ установленномъ порядкѣ“ (§ 20).*)

Прямые коммунальные налоги могутъ взиматься съ недвижимостей и промысла (реальные налоги) и съ дохода плательщиковъ (подоходный налогъ). Квартирный налогъ, который существуетъ только въ немногихъ большихъ городахъ, не имѣетъ большого значенія и со временемъ совершенно прекратится, такъ какъ постановленія коммунальнаго закона 1893 г. препятствуютъ его развитію.

Реальному налогу съ недвижимостей подлежатъ какъ застроенныя, такъ и незастроенныя недвижимости, за исклю-

*) Переводъ второй части этого § по проф. И. Х. Озерову Основы финансовой науки. Выпускъ II, стр. 134.

ченіемъ такихъ, которыя служатъ общественному интересу и перечислены въ законѣ (§ 24).

Въ организаціи реальнаго обложенія общинамъ предоставлена полная автономія.

Имъ предоставляется право установленія самостоятельныхъ налоговъ съ недвижимой собственности.

„Поземельные участки и зданія могутъ облагаться по чистому доходу (Reinertrag), или по цѣнности пользованія (Nutzungswert) за годъ или нѣсколько лѣтъ, по арендной и наемной платѣ, или по общей (рыночной) стоимости (dem gemeinen Werte), по принятой въ общинѣ классификаціи земель, или же по сочетаніи одного или нѣсколькихъ изъ вышеуказанныхъ основаній обложенія" (ст. 25).*)

Нельзя не отмѣтить на этомъ мѣстѣ, что въ Германіи теперь сильно распространяется способъ поземельнаго обложенія по общей (рыночной) стоимости; къ 1904 г. этотъ способъ былъ введенъ въ 71 городской и 53 сельскихъ общинахъ. „При этомъ способѣ упрощается операція оцѣнки (при оцѣнкѣ по доходности крупный процентъ дохода поглащаютъ преувеличенные расходы). При новомъ же способѣ предлагаютъ (Дамашке) предоставить право общинѣ выкупать участки по той оцѣнкѣ, которую объявилъ самъ владѣлецъ: это будетъ гарантировать общину отъ слишкомъ низкой оцѣнки."**)

Если не введены самостоятельные налоги съ недвижимой собственности, то коммунальное обложеніе производится на основаніи поземельнаго и подомового налоговъ, исчисляемыхъ государствомъ (in Prozenten der vom Staate veranlagten Grund- und Gebäudesteuern, § 26).

Процессъ выработки каждою общиной своего способа обложенія — процессъ очень трудный и медленный, и поэтому пока остаются старые способы обложенія, и общины лишь опредѣляютъ размѣръ послѣдняго въ извѣстномъ процентѣ къ прежнимъ государственнымъ налогамъ.***)

---

*) Переводъ по проф. И. Х. Озерову. Основы финансовой науки. Выпускъ II, стр. 135.

**) Ibid., стр. 138.

***) Проф. И. Х. Озеровъ. Очерки экономической и финансовой жизни Россіи и Запада. Выпускъ II, стр. 221.

„Налоги съ недвижимости должны разверстываться на одинаковыхъ для всѣхъ основаніяхъ и по одинаковымъ нормамъ“ (§ 27). И здѣсь проводится принципъ эквивалентности услугъ: „недвижимыя имущества, стоимость которыхъ увеличилась благодаря установленію строительныхъ линій (участки для застройки), могутъ быть привлечены къ болѣе высокому, по сравненію съ другими недвижимыми имуществами, обложенію, соразмѣрно указанному увеличенію цѣнности. Это дополнительное обложеніе должно быть урегулировано посредствомъ особой инструкціи“ (вторая ч. § 27).*)

Предоставленіе общинамъ права устанавливать самостоятельные реальные налоги имѣетъ крупное общественное значеніе: вмѣстѣ съ этимъ правомъ общины получили въ свои руки могучее орудіе соціальныхъ реформъ. Большіе города на Западѣ и въ Америкѣ сильно страдаютъ отъ спекуляцій на землю: спекуляторы, скупающіе землю и выжидающіе поднятія цѣнъ на нее, за это время не получаютъ дохода съ нея и обложеніе по доходу въ ихъ интересахъ; теперь же городамъ предоставлена возможность бороться съ этимъ зломъ путемъ раціональной системы обложенія.**)

Общинамъ предоставлено право устанавливать самостоятельные промысловые налоги. Исчисленіе ихъ можетъ производиться на основаніи дохода послѣдняго года или нѣсколькихъ лѣтъ, суммы основного капитала или общей суммы основного и оборотнаго капиталовъ, или же, руководствуясь другими признаками, указывающими на размѣръ производства, или комбинируя эти признаки (§ 29).

Если самостоятельные промысловые налоги не введены, то коммунальное обложеніе производится на основаніи промысловаго налога, исчисляемаго государствомъ (in Prozenten der vom Staate veranlagten Gewerbesteuer, § 30).

Подобно налогу съ недвижимой собственности, коммунальный промысловый налогъ долженъ разверстываться

*) Переводъ по проф. И. Х. Озерову. Основы финансовой науки. Выпускъ II, стр. 135.

**) Проф. И. Х. Озеровъ. Очерки экономической и финансовой жизни Россіи и Запада. Выпускъ II, 1904, стр. 225.

на одинаковыхъ для всѣхъ основаніяхъ и по одинаковымъ нормамъ, но и здѣсь подчеркивается принципъ спеціальнаго обложенія, такъ какъ различіе въ ставкахъ и % % промысловаго налога допускается, между прочимъ, въ томъ случаѣ, если отдѣльные виды промысла въ различной степени пользуются выгодами, предоставляемыми общинными учрежденіями, или причиняютъ общинѣ различные расходы, — если притомъ возмездіе на эти выгоды (Ausgleichung) не происходитъ путемъ взиманія пошлинъ и спеціальныхъ сборовъ (Gebühren und Beiträge).

Взиманіе коммунальнаго промысловаго налога закономъ 1893 г. распространено также на сельскохозяйственное винокуреніе, горный промыселъ, носящее промышленный характеръ добываніе торфа, песку, глины, мергеля, извести, мѣла, каменоломни и т. п., промышленныя предпріятія коммунальныхъ и другихъ союзовъ публичнаго характера, равнымъ образомъ государства и государственнаго банка.

Названные промыслы не подлежатъ обложенію, если ни годовой доходъ не достигаетъ 1500 марокъ, ни основной и оборотный капиталъ 3000 марокъ. Освобождены отъ обложенія государственныя желѣзныя дороги и частныя, уплачивающія желѣзнодорожный сборъ, равнымъ образомъ развозный и разносный торгъ (Gewerbebetrieb im Umherziehen).

Коммунальные подоходные налоги могутъ взиматься только на основаніи оцѣнокъ (Veranlagung) государственнаго подоходнаго налога и, по общему правилу, только въ видѣ надбавокъ, которыя должны опредѣляться на одинаковыхъ для всѣхъ основаніяхъ (müssen gleichmässig sein, § 36).

Установленіе особыхъ, самостоятельныхъ коммунальныхъ подоходныхъ налоговъ въ высшей степени ограничено и допускается только по особымъ причинамъ и нуждается въ разрѣшеніи органа надзора.

„Установленіе самостоятельныхъ общинныхъ подоходныхъ налоговъ допускается только по особымъ основаніямъ и не иначе, какъ съ разрѣшенія правительства. Оцѣнка дохода, установленная для государственнаго подоходнаго обложенія, а равно ступени тарифа не подлежатъ измѣненію. Измѣненіе окладовъ тарифа допускается только подъ условіемъ, чтобы процентное отношеніе окла-

довъ къ доходу въ низшихъ ступеняхъ не было выше такого же отношенія въ высшихъ ступеняхъ, и чтобы установленное въ тарифѣ государственнаго подоходнаго налога прогрессивное соотношеніе окладовъ не измѣнялось въ ущербъ высшимъ ступенямъ. Сохраненіе существующихъ самостоятельныхъ общинныхъ подоходныхъ налоговъ можетъ быть въ видѣ изъятія допущено, съ разрѣшенія министровъ внутреннихъ дѣлъ и финансовъ, при наличности особыхъ основаній въ ихъ пользу, даже въ томъ случаѣ, если эти налоги не удовлетворяютъ требованіямъ перваго пункта настоящей статьи закона" (ст. 37).*)

Коммунальному подоходному обложенію подлежатъ:

1) лица, имѣющія въ общинѣ мѣсто жительства, причемъ облагается весь ихъ доходъ, получаемый какъ внутри, такъ и внѣ предѣловъ Пруссіи, насколько доходъ этотъ не подлежитъ освобожденію отъ налога;

2) лица, хотя и не имѣющія въ общинѣ мѣста жительства, но владѣющія въ ней землею (Grundvermögen), торговыми или промышленными предпріятіями и горнымъ промысломъ и т. д., причемъ облагается доходъ, получаемый отъ названныхъ источниковъ;

3) акціонерныя общества, коммандитныя на акціяхъ и горныя, а также тѣ общества (eingetragene Genossenschaften), которыхъ операціи выходятъ за кругъ ихъ членовъ (въ особенности потребительныя общества съ открытою лавкою) и юридическія лица (въ томъ числѣ также общины и болѣе обширные коммунальные союзы), владѣющія въ общинѣ землею, торговыми или промышленными предпріятіями, горнымъ промысломъ и т. д, причемъ облагается доходъ получаемый въ общинѣ изъ названныхъ источниковъ;

4) доходъ, получаемый государствомъ отъ желѣзныхъ дорогъ, горнаго промысла и прочихъ промышленныхъ предпріятій, а также отъ государственныхъ имуществъ и лѣсовъ.

---

*) Сравни перев. проф И. Х. Озерова, Основы финансовой науки, выпускъ II, стр. 135.

Вновь прибывающія лица, хотя они и не имѣютъ въ общинѣ мѣста жительства, но если ихъ пребываaіе здѣсь превышаетъ три мѣсяца, могутъ наравнѣ съ прочими членами общины быть привлечены къ обложенію налогомъ (§ 33).

Доходъ съ недвижимыхъ имуществъ, не подлежащихъ обложенію реальными налогами (§ 24), не облагается также подоходнымъ налогомъ (§ 34).

Торговля и промыслы, включительно горнаго промысла, перечисленные въ п. п. 2, 3 и 4 § 33, облагаются только въ тѣхъ общинахъ, въ которыхъ находится само предпріятіе или отдѣленіе, мастерская или торговое заведеніе этого предпріятія, или же агенство, уполномоченное самостоятельно заключить сдѣлки отъ имени и на счетъ владѣльца или общества. Желѣзныя дороги облагаются въ тѣхъ общинахъ, въ которыхъ находится правленіе, станція или самостоятельная (für sich bestehende) мастерская или какое нибудь другое промышленное предпріятіе.

Такъ какъ для государственнаго подоходнаго налога установленъ Existenzminimum въ 900 маркъ, то для обложенія коммунальнымъ подоходнымъ налогомъ доходовъ ниже этой суммы опредѣлены особыя ставки:

1) если доходъ не превышаетъ 420 марокъ, то взимается $^2/_5$ % съ подлежащаго обложенію дохода, причемъ высшая ставка можетъ равняться 1,20 маркамъ;

2) при доходѣ свыше 420 марокъ до 660 марокъ включительно ставка равняется 2,40 маркамъ;

3) при доходѣ свыше 660 марокъ ставка составляетъ 4 марки.

Плательщики съ доходомъ, не превышающимъ 900 марокъ, могутъ по постановленію общины быть освобождены отъ налога или же обложены пониженными окладами при условіи, если расходы общины покрываются другими поступленіями. Для такого постановленія общины требуется разрѣшеніе органа надзора. Лица, постоянно пользующіяся пособіями отъ учрежденій общественнаго призрѣнія, обложенію не подлежатъ (§ 38).

Особыя статьи (§ § 44 – 51) посвящены учету (Berechnung) подлежащаго обложенію дохода съ государственныхъ

имуществъ, государственныхъ и частныхъ желѣзныхъ дорогъ; въ цѣляхъ избѣжанія двойного обложенія законъ содержитъ также постановленія объ обложеніи тѣхъ промысловъ, страховыхъ, банковыхъ и кредитныхъ предпріятій и желѣзныхъ дорогъ, операціи которыхъ распространяются на нѣсколько общинъ, равнымъ образомъ постановленія объ обложеніи лицъ, имѣющихъ мѣста жительства въ нѣсколькихъ общинахъ.

Двойное обложеніе коммунальнымъ подоходнымъ налогомъ имѣетъ однако мѣсто въ томъ случаѣ, если плательщикъ коммунальнаго подоходнаго налога состоитъ членомъ акціонернаго общества, коммандитнаго на акціяхъ или горнаго. Такъ какъ доходы названныхъ обществъ, получаемые отъ расположенныхъ въ общинѣ недвижимыхъ имуществъ, торговыхъ и промышленныхъ предпіятій, облагаются коммунальнымъ подоходнымъ налогомъ, а съ другой стороны акціонеры, въ качествѣ плательщиковъ коммунальнаго подоходнаго налога, уплачиваютъ этотъ налогъ съ полной суммы ихъ дохода, включительно получаемыхъ отъ акціонерныхъ обществъ дивидендовъ, то ясно, что здѣсь происходитъ двойное обложеніе одного и того же объекта. Клонящіяся къ смягченію двойного обложенія предложенія правительственнаго законопроекта и палаты депутатовъ, постановившей предоставить акціонернымъ обществамъ право вычета изъ общей суммы дохода половины уплачиваемыхъ акціонерамъ дивидендовъ, — не были приняты палатой господъ.

Заслуживаютъ вниманія правила о распредѣленіи расходовъ между отдѣльными видами налоговъ.

„Процентныя отчисленія въ пользу общины съ установленныхъ (veranlagten) государствомъ реальныхъ налоговъ (Realsteuern) по общему правилу должны производиться въ размѣрѣ, не меньшемъ того, въ которомъ взимаются надбавки къ государственному подоходному налогу, и не большемъ, чѣмъ эти надбавки, увеличенныя въ половину. Если реальные налоги не превышаютъ 100 %, то допускается или оставленіе подоходнаго налога свободнымъ, или привлеченіе его въ меньшемъ противъ указаннаго въ первой части настоящей статьи размѣра. Если же

съ установленныхъ государствомъ реальныхъ налоговъ взимается свыше 150 %, а съ государственнаго подоходнаго налога берется 150 %, то за каждый лишній процентъ къ реальнымъ налогамъ можно взимать 2 % съ государственнаго подоходнаго налога (ст. 54). По общему правилу реальные налоги не могутъ быть увеличены болѣе, чѣмъ на 200 %." *)

Уклоненія отъ вышеизложенныхъ правилъ допускаются только по особо уважительнымъ причинамъ и нуждаются въ разрѣшеніи органа надзора; такое же разрѣшеніе требуется для взиманія подоходнаго налога свыше полнаго оклада государственнаго подоходнаго налога.

Въ обоихъ случаяхъ общины должны руководствоваться общимъ правиломъ, что расходы, приносящіе выгоды преимущественно землевладѣльцамъ и промышленникамъ, должны покрываться реальными налогами, если эти расходы уже не покрыты пошлинами и спеціальными сборами (Gebühren und Beiträge).

Къ такимъ расходамъ относятся именно издержки на постройку и содержаніе улицъ и дорогъ, осушительныя и оросительныя работы, включая уплату %% и погашеніе сдѣланныхъ для означенныхъ цѣлей долговъ (§ 55).

На этомъ же принципѣ основано слѣдующее постановленіе. Если въ какой либо общинѣ отъ расположенныхъ въ другой общинѣ горнаго промысла, фабрикъ или желѣзныхъ дорогъ, значительно увеличиваются расходы на школьное дѣло или общественное призрѣніе, то эта община вправѣ требовать соотвѣтственной платы отъ тойо бщины, въ которой находятся означенныя предпріятія (§ 53).

Реальные налоги съ земельныхъ недвижимостей, строеній и промысловъ взимаются по общему правилу въ равномъ размѣрѣ; если же землевладѣльцы, домовладѣльцы или промышленники получаютъ особыя выгоды отъ учрежденій общины или причиняютъ ей особые расходы, и если при томъ эти расходы не покрываются пошлинами и спеціальными сборами (Gebühren und Beiträge), то реальные налоги могутъ взиматься и въ различномъ

*) Переводъ по проф. И. Х. Озерову. Основы финансовой науки, выпускъ II, стр. 135, 136.

размѣрѣ, причемъ однако поземельный и подомовый налогъ не можетъ превышать двойного размѣра промысловаго налога и наоборотъ. Изъятія изъ этого правила могутъ быть допущены по особымъ причинамъ министрами внутреннихъ дѣлъ и финансовъ.

Вышеизложенныя правила примѣняются также къ поземельному налогу въ отношеніи къ подомовому.

Для взиманія реальныхъ налоговъ въ различномъ размѣрѣ требуется разрѣшеніе органа надзора (§ 56).

Постановленіемъ общины плательщики общинныхъ налоговъ могутъ быть привлечены къ отправленію натуральныхъ повинностей, пѣшихъ и конныхъ.

Конныя повинности могутъ быть потребованы отъ землевладѣльцевъ соразмѣрно съ числомъ рабочаго скота, необходимаго для обработки ихъ земли, расположенной въ общинѣ; пѣшія же повинности могутъ быть потребованы въ равной мѣрѣ отъ всѣхъ плательщиковъ налоговъ. Въ случаѣ необходимости натуральныя повинности могутъ быть отправляемы посредствомъ подходящихъ замѣстителей. Съ разрѣшенія общины натуральная повинность можетъ быть замѣнена соотвѣтственнымъ денежнымъ взносомъ.

Къ натуральнымъ повинностямъ могутъ быть привлечены также лица, освобождаемыя общиной отъ уплаты подоходнаго налога въ виду незначительности ихъ доходовъ (§ 68).

Коммунальнымъ актомъ 1893 года предусмотрѣнъ способъ подачи плательщиками возраженій и жалобъ на обложеніе ихъ пошлинами, сборами, налогами и натуральными повинностями (§ § 69—76).

Органами надзора низшей инстанціи являются комитеты: для городскихъ общинъ окружный комитетъ (Bezirksausschuss), для сельскихъ уѣздный комитетъ (Kreisausschuss); во многихъ предусмотрѣнныхъ закономъ 1893 г. случаяхъ требуется ихъ разрѣшеніе. Это объясняется тѣмъ, что часто, именно относительно установленія общинами самостоятельныхъ прямыхъ и косвенныхъ

коммунальныхъ налоговъ, въ законѣ не содержится спеціальныхъ постановленій, чѣмъ открывается возможность разныхъ экспериментовъ со стороны органовъ общиннаго управленія. Такъ какъ постановленія общинъ о введеніи самостоятельныхъ налоговъ не могутъ не оказать вліянія на поступленіе государственныхъ доходовъ, то въ извѣстныхъ случаяхъ, кромѣ разрѣшенія органовъ надзора, требуется еще согласіе министровъ внутреннихъ дѣлъ и финансовъ, а именно (§ 77):

1) при установленіи новыхъ прямыхъ или косвенныхъ коммунальныхъ налоговъ или измѣненіи принциповъ существующихъ налоговъ;

2) при уклоненіяхъ отъ предусмотрѣнныхъ § 54 правилъ о распредѣленіи расходовъ между отдѣльными видами налоговъ, и

3) при взиманіи коммунальнаго подоходнаго налога свыше полнаго оклада государственнаго подоходнаго налога (§ 55).

Особою статьею опредѣлены права органовъ надзора по вопросамъ коммунальнаго обложенія (§ 78). Если между общиной и органомъ надзора возникаетъ разногласіе по вопросу о законности постановленій общинъ о взиманіи пошлинъ, сборовъ, косвенныхъ и прямыхъ налоговъ или повинностей, органъ надзора имѣетъ право, съ указаніемъ причинъ, предписать (anordnen) измѣненіе или дополненіе постановленій общины; такое предписаніе остается въ силѣ впредь до разрѣшенія спора установленнымъ порядкомъ. Такимъ же правомъ пользуется органъ надзора, если классификація земельной собственности (Abstufungen des Grundbesitzes), на основаніи которой взимаются самостоятельные коммунальные поземельные налоги (§ 25), вслѣдствіе существенныхъ измѣненій въ условіяхъ владѣнія перестала быть подходящей основой обложенія и если большинство плательщиковъ извѣстнаго класса предлагаетъ измѣнить или дополнить классификацію.

Этимъ правомъ органа надзора, конечно, ограничивается автономія общинъ, причемъ не исключена возможность злоупотребленій со стороны органа надзора, такъ какъ судомъ, окончательно рѣшающимъ возникшее разногласіе,

вопросъ разсматривается только съ точки зрѣнія законности, а не цѣлесообразности, согласно фактическимъ обстоятельствамъ даннаго случая. Поэтому весь § 78 нельзя не признать неподходящимъ и вреднымъ (bedenklich und gefährlich) и было бы лучше, если бы онъ не былъ включенъ въ коммунальный законъ.*)

Несмотря на отдѣльныя не вполнѣ подходящія постановленія коммунальнаго закона 1893 года, преимущества его, въ сравненіи съ другими государствами, очевидны.

Имѣя въ своихъ рукахъ тонкія и чуткія средства для примѣненія принципа эквивалентности услугъ (пошлины, спеціальные сборы, самостоятельные реальные налоги и право Mehr- oder Minderbelastung), „общины могутъ широко развивать свою хозяйственную дѣятельность, не оскорбляя принциповъ справедливости, не благодѣтельствуя однимъ на счетъ другихъ.“**)

Въ то же время, пользуясь правомъ самостоятельнаго установленія формъ реальныхъ налоговъ, общины имѣютъ въ своихъ рукахъ могучее орудіе соціальныхъ реформъ, направленное въ первую очередь противъ земельныхъ спекуляторовъ.

Средства общинныхъ финансовъ сильно увеличины и это даетъ возможность успѣшно развиваться внутреннему управленію общинъ.

Такимъ образомъ, „развитіе хозяйственной общинной дѣятельности, развитіе вообще внутренняго управленія общины, внесеніе большей справедливости и равномѣрности въ обложеніе, надѣленіе общинъ важнымъ орудіемъ соціальныхъ реформъ — вотъ послѣдствіе новой податной реформы для общиннаго хозяйства.“***)

Надо полагать, что положенные въ основу коммунальнаго закона 1893 года принципы съ теченіемъ времени будутъ проведены и въ другихъ государствахъ. На это указываетъ между прочимъ тотъ фактъ, что американскіе

---

*) Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 1900 г., томъ V, стр. 285.

**) Проф. И Х. Озеровъ. Очерки экономической и финансовой жизни Россіи и Запада, вып. II, стр. 222.

***) Ibid., стр. 225.

профессора Ely и Seligman,, анализируя финансовое хозяйство отдѣльныхъ штатовъ, приходятъ къ тѣмъ же постулатамъ, которые проведены въ прусской реформѣ.*)

Въ Пруссіи болѣе обширныя единицы управленія являются союзами соотвѣтственныхъ низшихъ единицъ, что видно, между прочимъ, изъ состава ихъ представительныхъ органовъ: провинціи являются союзами уѣздовъ (Kreise), уѣзды союзами городовъ, сельскихъ общинъ и вотчинныхъ округовъ. Въ виду такой внутренней связи высшихъ и низшихъ единицъ управленія нельзя не признать желательнымъ, чтобы провинціальные и уѣздные налоги не взимались отдѣльно отъ общинныхъ, по различнымъ масштабамъ и съ различныхъ плательщиковъ, но чтобы они взимались наравнѣ съ общинными налогами, какъ составная часть послѣднихъ. При этомъ долженствующая къ поступленію сумма провинціальныхъ налоговъ распредѣлялась бы между уѣздами, сумма уѣздныхъ налоговъ — между городами, сельскими общинами и вотчинными округами (Gutsbezirke). Другими словами, слѣдуетъ признать желательной и цѣлесообразной систему раскладки налоговъ высшихъ единицъ управленія между соотвѣтствующими низшими единицами (Kontingentirungsprinzip), причемъ самостоятельнаго взиманія уѣздныхъ и провинціальныхъ налоговъ не производилось бы.

Согласно съ этимъ, провинціальные налоги въ Пруссіи распредѣляются между отдѣльными уѣздами; уѣздные же налоги, по дѣйствующему законодательству, взимаются самостоятельно, отдѣльно отъ коммунальныхъ, однако законъ 1893 года предоставляетъ общинамъ право — падающіе на нихъ контингенты уѣздныхъ налоговъ взимать общей суммой съ общинными налогами, не распредѣляя уѣздныхъ налоговъ особо между отдѣльными плательщиками. Желательна обязательность, а не факультативность этого способа взиманія уѣздныхъ налоговъ.

Суммы налоговъ въ болѣе обширныхъ коммунальныхъ союзахъ, какъ-то провинціяхъ и уѣздахъ, въ среднемъ

*) Ibid., стр. 225.

значительно ниже, чѣмъ въ городахъ и сельскихъ общинахъ. Объясняется это во первыхъ тѣмъ, что изъ всей совокупности коммунальныхъ задачъ бо̀льшая часть поручена городскимъ и сельскимъ общинамъ и только сравнительно незначительная часть болѣе обширнымъ союзамъ (провинціямъ, уѣздамъ, округамъ и т. д.). Затѣмъ эти союзы для покрытія своихъ расходовъ получаютъ часто средства отъ государства (дотаціи).

Къ задачамъ провинцій въ Пруссіи относится, какъ уже было указано выше, постройка шоссе, призрѣніе бѣдныхъ, забота объ исправительныхъ пріютахъ, попеченіе о бѣдныхъ умалишенныхъ, глухо-нѣмыхъ и слѣпыхъ, земельныя меліораціи и рядъ второстепенныхъ задачъ (сохраненіе памятниковъ искусства, земскія библіотеки и. т. д.). Для исполненія этихъ задачъ провинціи получаютъ, независимо отъ имѣющихся въ ихъ распоряженіи довольно значительныхъ капиталовъ, постоянныя ежегодныя суммы (дотаціи) въ 19 милл. марокъ на постройку шоссе и 13440000 мар. на другія цѣли.

Равнымъ образомъ и уѣзды въ Пруссіи получали, правда, не постоянно, но въ теченіе ряда лѣтъ, значительныя суммы для исполненія возложенныхъ на нихъ коммунальныхъ задачъ. Независимо отъ назначенія въ ихъ пользу разныхъ суммъ со стороны государства, уѣзды получали, на основаніи т. наз. lex Huene 1885. г., относящіяся на долю Пруссіи суммы таможенныхъ пошлинъ на ввозимый хлѣбъ и скотъ, за вычетомъ 15 милл. марокъ. Это пособіе прекратилось только съ налоговой реформой 1891 года и съ тѣхъ поръ существенно повысились уѣздные налоги.

Слѣдуетъ еще отмѣтить, что въ сферѣ общинныхъ финансовъ въ настоящее время очень рекомендуется введеніе т. наз. налоговъ на обращеніе (Verkehrssteuern).

Выше уже было указано, что въ Англіи извѣстный процентъ отъ наслѣдственнаго налога поступаетъ въ пользу общинъ, въ Веймарѣ весь доходъ отъ наслѣдственнаго налога идетъ въ пользу сиротскаго дома, въ Шварцбургъ-Рудольштадтѣ — въ пользу работнаго дома, въ

кантонѣ Ааргау въ Швейцаріи $^1/_3$ дохода идетъ на школы и благотворительныя учрежденія.

Налоги на обращеніе за послѣднее время получаютъ все большее и большее развитіе въ германскихъ городахъ. Такъ, напр., въ Кельнѣ по постановленію отъ 25 февраля 1905 г., при продажѣ недвижимой собственности, съ торговъ или по свободному соглашенію, взимается 2% ея стоимости, кромѣ того особо облагается приростъ цѣнности имущества, т. е. разница въ цѣнахъ, за какія отчуждатель недвижимости ее купилъ и продалъ. „При этомъ установлены нѣкоторые вычеты изъ продажной цѣны имущества: 1) для незастроенныхъ участковъ установленъ вычетъ въ размѣрѣ 4% ежегоднаго роста суммы, на которую самъ отчуждатель купилъ участокъ (магистратъ проектировалъ лишь 2% вычетъ), 2) всѣ расходы по улучшенію имущества, включая расходы по устройству улицъ, на перестройки и новыя постройки, 3) 5% покупной цѣны въ возмѣщеніе расходовъ по пріобрѣтенію участка (гербовыя пошлины, налогъ на обращеніе, судебные расходы и т. д.).

Налогъ взимается лишь въ томъ случаѣ, если приростъ стоимости составляетъ не менѣе 10%, причемъ первые 10% прироста всегда остаются безъ обложенія: при увеличеніи стоимости имущества на 10—20% взимается 10% прироста, при увеличеніи на 20—30% — 11% прироста и т. д. съ увеличеніемъ прироста на каждые 10% и налогъ увеличивается на 1%, пока приростъ не достигнетъ 160%, а налогъ 25%, это уже максимальный размѣръ налога, взимаемый со всѣхъ большихъ приростовъ стоимости. Далѣе установлено правило, что налогъ взимается въ полномъ размѣрѣ лишь въ томъ случаѣ, если промежутокъ времени между покупкой и продажей имущества не превышаетъ 5 лѣтъ; если этотъ промежутокъ больше 5 лѣтъ, но меньше 10, то взимается лишь $^2/_3$ причитающейся суммы налога: если промежутокъ превышаетъ 10 лѣтъ, то взимается лишь $^1/_3$ налога. Если продажная цѣна и общая стоимость участковъ не превышаетъ 0,60 мар. за квадр. метръ, то налогъ съ прироста не долженъ взиматься. По проекту налогъ былъ въ большемъ размѣрѣ и прогрессія

была сильнѣе". (Изв. Моск. Гор. Думы. Мартъ 1905 г. „Налогъ на приростъ стоимости недвижимыхъ имуществъ въ г. Кельнѣ").*)

Нельзя не высказать пожеланія, чтобы въ основу нашего коммунальнаго обложенія были положены принципы закона отъ 14 іюля 1893 г. о коммунальномъ обложеніи въ Пруссіи. Другими словами, желательно, чтобы бюджеты общинъ пополнялись слѣдующими доходами:

1) отъ собственнаго имущества и собственныхъ предпріятій общинъ (муниципализація хозяйственныхъ предпріятій);

2) отъ пошлинъ (Gebühren);

3) отъ реальнаго обложенія (земля, дома, торговля и промыслы) съ примѣненіемъ принципа эквивалентности услугъ (взносы — Beiträge, повышеніе или пониженіе обложенія — Mehr- oder Minderbelastung); при этомъ въ основу обложенія поземельной собственности положить общую (рыночную) стоимость;

4) отъ подоходнаго обложенія, съ примѣненіемъ субъективныхъ элементовъ обложенія.

Независимо отъ сего, въ коммунальную налоговую систему слѣдуетъ ввести

5) налоги на обращеніе (Verkehrssteuern), причемъ обратить особенное вниманіе на наслѣдства и незаслуженный приростъ въ цѣнности недвижимой собственности.

Наконецъ, общинамъ слѣдуетъ предоставить право требовать

6) исполненія натуральныхъ повинностей.

Относительно взиманіи коммунальнаго промысловаго и подомоваго налоговъ нельзя не сдѣлать слѣдующей оговорки.

Такъ какъ крупныя промышленныя предпріятія (фабрики, заводы) въ уѣздахъ Прибалтійскаго края встрѣчаются сравнительно рѣдко, то обложеніемъ ихъ въ пользу

*) Цитировано по проф. И. Х. Озерову. Основы финансовой науки. Выпускъ I, стр. 505 и 506.

той мелкой земской единицы, на территоріи которой они находятся, создалось бы исключительно выгодное положеніе для тѣхъ сравнительно немногихъ мелкихъ единицъ, на территоріи которыхъ находятся крупныя промышленныя предпріятія. Поэтому было бы правильнѣе передать обложеніе зданій крупныхъ фабрикъ и заводовъ и производящагося въ нихъ промысла уѣздному земству, которое распредѣлило бы взимаемый налогъ между отдѣльными мелкими единицами пропорціонально высотѣ обложенія въ этихъ единицахъ другихъ объектовъ обложенія. Такимъ же образомъ слѣдовало бы поступить также съ обложеніемъ крупныхъ торговыхъ предпріятій въ тѣхъ мелкихъ единицахъ, гдѣ сосредоточена торговая дѣятельность. По мѣрѣ выяснившагося поступленія сборовъ съ помѣщеній, занятыхъ торгово-промышленными предпріятіями, и съ самихъ этихъ предпріятій, уѣздная земская управа намѣчаетъ, обложеніе какихъ именно помѣщеній и предпріятій подлежитъ изъятію изъ вѣдѣнія приходскаго земства и передачѣ въ уѣздное. Предположенія уѣздной земской управы по этому вопросу утверждаются уѣзднымъ земскимъ собраніемъ.*)

Само собою разумѣется, что на этомъ мѣстѣ не могутъ быть формулированы болѣе подробныя предложенія объ организаціи коммунальнаго обложенія. Зависитъ это вопервыхъ оттого, что система коммунальнаго обложенія находится въ связи съ системой государственнаго обложенія и въ нѣкоторыхъ частяхъ коммунальнаго обложенія необходимо будетъ установить взаимоотношенія между коммунальными и государственными налогами. Это относится особенно къ подоходному налогу, но такая же связь можетъ оказаться необходимой при взиманіи общинами коммунальнаго промысловаго налога. Если этотъ налогъ будетъ основываться на доходѣ (Ertrag) послѣдняго года или ряда лѣтъ,**) то взиманіе его въ пользу мелкой земской единицы можно было бы организовать на подобіе раскладочнаго сбора, взимаемаго теперь государствомъ въ допол-

*) Ср. Мелкая земская единица. Выпускъ II, 1903, стр. 139.

**) Ср. § 29 закона отъ 14 іюля 1893 г. о коммунальномъ обложеніи въ Пруссіи.

неніе къ основному сбору, основанному на патентной системѣ. Если притомъ система взиманія государственнаго раскладочнаго и % сборовъ останется и впредь, то въ цѣляхъ правильной организаціи обложенія станетъ неминуемой связь финансовыхъ комиссій мелкихъ земскихъ единицъ съ такими же комиссіями уѣздныхъ земствъ — съ одной стороны, и съ раскладочными присутствіями — съ другой. Но разъ еще не реорганизована система государственнаго прямого обложенія, болѣе детальная разработка коммунальнаго обложеніяя является преждевременной. Затѣмъ такая разработка съ успѣхомъ можетъ быть произведена только въ комиссіяхъ, при ближайшемъ участіи представителей отдѣльныхъ группъ неселенія. Моя же задача состояла въ томъ, чтобы показать, въ какомъ направленіи всего желательнѣе вести разработку проекта коммунальнаго обложенія, а для этого я считалъ необходимымъ познакомить читатели, хотя бы въ самыхъ общихъ чертахъ, съ новѣйшими теченіями въ области государственнаго прямого обложенія и съ принципами, проводимыми за послѣднее время въ икоммунальномъ обложеніи Западной Европы.

Крайне любопытно спросить себя, какимъ образомъ разрѣшается вопросъ о бюджетахъ губернскихъ и уѣздныхъ земствъ проектомъ введенія въ Прибалтійскихъ губерніяхъ земскаго самоуправленія, выработаннымъ Особымъ при вр. Прибалтійскомъ генералъ-губернаторѣ Совѣщаніемъ въ засѣданіяхъ 16—20 іюля 1907 года.

Въ этомъ проектѣ мы находимъ слѣдующія предположенія по этому вопросу.

Согласно ст. II общихъ положеній, города, управляемые на основаніи общаго городового положенія, а также города, указанные въ особомъ росписаніи, управляемые на основаніи упрощеннаго городового положенія, въ уѣздныхъ земскихъ сборахъ не участвуютъ. Это зависитъ оттого, что согласно § 2 спеціальныхъ положеній, эти города изъ круга вѣдомства уѣздныхъ земскихъ учрежденій исключаются.

Въ пользу же губернскаго земства въ этихъ городахъ, за исключеніемъ г. Риги, для которой этимъ проектомъ создается особое положеніе, взимаются слѣдующіе сборы:

1) установленные Высочайше утвержденнымъ мнѣніемъ Государственнаго Совѣта отъ 8 іюня 1898 г., III, п. I, сборы съ промысловыхъ свидѣтельствъ въ слѣдующихъ размѣрахъ: съ цѣны промысловыхъ свидѣтельствъ на торговыя предпріятія перваго и второго разрядовъ, включая и ярмарочныя, на промышленныя предпріятія первыхъ пяти разрядовъ, а также съ цѣны промысловыхъ свидѣтельствъ, выбираемыхъ на пароходныя предпріятія — 15 %, а съ цѣны всѣхъ прочихъ промысловыхъ свидѣтельствъ — 10 %, и

2) губернскій земскій сборъ съ недвижимостей въ городахъ, по городской оцѣнкѣ въ размѣрѣ 50% обложенія губернскимъ земскимъ сборомъ податной цѣнности имуществъ, расположенныхъ въ уѣздахъ.

Въ городѣ Ригѣ и находящемся въ вѣдѣніи Рижскаго городского управленія патримоніальномъ округѣ гор. Риги взимаются въ пользу губернскаго земства лишь установленные Высочайше утвержденнымъ мнѣніемъ Государственнаго Совѣта 8 іюня 1898 года, III, п. I, сборы съ промысловыхъ свидѣтельствъ въ вышеуказанныхъ размѣрахъ.

Этими положеніями устанавливается:

1) предѣльная норма обложенія въ пользу губернскаго земства реальныхъ объектовъ (торговли и промысловъ и городскихъ недвижимостей) и

2) соотношеніе въ обложеніи городскихъ недвижимостей и имуществъ, расположенныхъ въ уѣздахъ.

Эта попытка установить соотношеніе въ обложеніи городскихъ и уѣздныхъ недвижимостей, конечно, иллюзія, потому что въ основѣ обложенія обоихъ видовъ имуществъ лежатъ различные масштабы: городская оцѣнка недвижимостей покоится на наемной платѣ, кадастральная же оцѣнка поземельной собственности въ уѣздахъ — на системѣ внѣшнихъ признаковъ; поэтому и облагаемые доходы обѣихъ оцѣнокъ представляютъ собою величины несоизмѣримыя.

Если при системѣ реальнаго обложенія нельзя установить равномѣрности въ обложеніи городскихъ и уѣздныхъ недвижимостей, то ея нѣтъ также въ промысловомъ обложеніи по сравненію съ обложеніемъ городскихъ недвижимостей. Какое соотношеніе можно установить между обложеніемъ торговли и промысловъ, основаннымъ на патентной системѣ, и обложеніемъ городскихъ недвижимостей, покоящимся на наемной платѣ?

Предѣльная норма установлена Особымъ Совѣщаніемъ не только въ обложеніи торговли и промысловъ, но и городскихъ недвижимостей, облагаемыхъ, по городской оцѣнкѣ, на половину меньше, чѣмъ имущества, расположенныя въ уѣздахъ. Если мы притомъ будемъ имѣть въ виду, что, согласно примѣчанію къ § 48 проекта, взимаемые съ недвижимыхъ имуществъ губернскіе и уѣздные земскіе сборы, въ совокупности, не должны превышать одного процента съ податной цѣнности означенныхъ недвижимыхъ имуществъ, то мы не можемъ не прійти къ заключенію, что проектъ этотъ, ограничивая губернскія и уѣздныя земскія учрежденія въ ихъ финансовыхъ мѣропріятіяхъ, лишаетъ ихъ возможности примѣнить въ полной мѣрѣ къ объектамъ реальнаго обложенія принципъ эквивалентности услугъ. Этотъ проектъ ярко противорѣчитъ тѣмъ принципамъ, которые, какъ мы видѣли, все больше и больше распространяются на Западѣ, гдѣ напр. въ прусскомъ коммунальномъ законѣ такое широкое приложеніе нашелъ принципъ Leistung und Gegenleistung. Приходится констатировать, что дворянство и крупная буржуазія Прибалтійскаго края, представители которыхъ составляли большинство членовъ Особаго Совѣщанія, или не слѣдятъ за культурнымъ развитіемъ Западной Европы, или же не въ состояніи понять его смысла. И тѣмъ не менѣе оба эти сословія претендуютъ на руководящую роль въ жизни Прибалтійскаго края!

Впрочемъ, возможно и вѣроятно и другое предположеніе. Возможно, что оба эти сословія, отстаивая свои классовые интересы, вполнѣ сознательно игнорировали тѣ стремленія и тенденціи, которыя все больше и больше прокладываютъ себѣ дорогу въ жизни и въ теоріи, и создали

проектъ, наглядно демонстрирующій отсутствіе живого духа у его творцовъ.

Кромѣ этихъ постановленій, мы находимъ въ проектѣ Особаго Совѣщанія еще слѣдующія предположенія, относящіяся къ земскимъ бюджетамъ.

Согласно § 24 проекта, уѣздному земскому собранію предоставляется, между прочимъ:

в) разсмотрѣніе и утвержденіе уѣздной земской смѣты и раскладка денежныхъ и установленныхъ закономъ натуральныхъ повинностей, необходимыхъ для покрытія расходовъ уѣзднаго земства;

Примѣчаніе. Денежныя повинности могутъ взиматься только въ видѣ дополнительнаго сбора къ общимъ земскимъ сборамъ. Наивысшій размѣръ дополнительныхъ сборовъ опредѣляется губернскимъ земскимъ собраніемъ.

г) раскладка по уѣзду тѣхъ государственныхъ и губернскихъ земскихъ сборовъ, разверстаніе коихъ по уѣзду возложено на уѣздныя земскія учрежденія, по правиламъ, установленнымъ губернскимъ земскимъ собраніемъ;

д) завѣдываніе уѣздными земскими сборами и натуральными повинностями, а равно принадлежащими уѣздному земству капиталами, заведеніями и т. п.;

е) пріобрѣтеніе и отчужденіе недвижимыхъ имуществъ, съ согласія губернскаго земскаго собранія;

ж) заключеніе займовъ для удовлетворенія потребностей уѣзднаго земства, съ согласія губернскаго земскаго собранія;

з) изданіе обязательныхъ постановленій и установленіе таксъ для взиманія сборовъ.

Согласно же § 48, губернскому земскому собранію предоставляется, между прочимъ:

в) разсмотрѣніе и утвержденіе губернскихъ земскихъ смѣтъ и раскладокъ, а равно раскладка денежныхъ и натуральныхъ земскихъ повинностей, разсмотрѣніе отчета

о выполненіи смѣтъ и сложеніе отвѣтственности по нимъ съ исполнительныхъ органовъ.

Примѣчаніе. Взимаемые съ недвижимыхъ имуществъ губернскіе и уѣздные земскіе сборы, въ совокупности, не должны превышать одного процента съ податной цѣнности означенныхъ недвижимыхъ имуществъ. Обложенію земскими сборами не подлежатъ недвижимыя имущества податной цѣнности ниже 250 р., а на островѣ Эзелѣ ниже 150 руб.

(Представители отъ крестьянъ и одинъ представитель отъ города, всего 9 человѣкъ, высказались противъ установленія приведеннаго минимума обложенія).

г) опредѣленіе размѣра обязательныхъ земскихъ сборовъ;

д) раскладка государственныхъ сборовъ, насколько такая раскладка по закону возложена на земскія учрежденія, и опредѣленіе размѣра поступающихъ въ пользу земства сборовъ съ торговыхъ документовъ и патентовъ; распредѣленіе взимаемыхъ въ дополненіе къ государственнымъ налогамъ земскихъ сборовъ между губернскимъ и уѣздными земствами; . . . .

з) право пріобрѣтать, закладывать и отчуждать недвижимое имущество;

и) заключеніе займовъ на нужды земства;

к) попеченіе о народномъ продовольствіи, устройство, содержаніе и завѣдываніе благотворительными и всякаго рода общеполезными хозяйственными заведеніями и опредѣленіе взимаемыхъ за пользованіе оными сборовъ.

Изъ этихъ постановленій видно, что земскіе бюджеты, кромѣ денежныхъ сборовъ, могутъ пополняться доходами отъ принадлежащихъ земству капиталовъ, имуществъ, хозяйственныхъ заведеній, займовъ; устанавливаются также натуральныя повинности.

Въ п. к. § 48 мы находимъ упоминаніе о сборахъ взимаемыхъ за пользованіе общеполезными хозяйственными заведеніями земства. Эти сборы напоминаютъ собою пошлины (Gebühren), играющія такую видную роль въ коммунальномъ законѣ Пруссіи 1893 г. 14 іюля, однако это совпаденіе нельзя не признать случайнымъ, такъ

какъ въ проектѣ Особаго Совѣщанія и рѣчи нѣтъ ни о Beiträge, ни о Mehr- oder Minderbelastung, являющихся, кромѣ Gebühren, главными средствами для проведенія принципа Leistung und Gegenleistung. Съ этимъ обще-признаннымъ теперь въ коммунальномъ обложеніи принципомъ Особое Совѣщаніе не считается.

Жалобы плательщиковъ на неправильное распредѣленіе общественныхъ сборовъ, согласно § 40 проекта крестьянскихъ представителей, подлежатъ разсмотрѣнію органа надзора, т. е. уѣзднаго по волостнымъ дѣламъ присутствія, по существу.

Если имѣть въ виду, что проектируемое проектомъ крестьянскихъ представителей уѣздное присутствіе состоитъ отчасти изъ лицъ, занятыхъ своими прямыми обязанностями по общей администраціи и не располагающихъ ни временемъ, ни, въ большинствѣ случаевъ, достаточными знаніями по вопросу обложенія, то это присутствіе нельзя не признать неподходящимъ органомъ надзора надъ мелкой земской единицей въ дѣлѣ обложенія земскими сборами и повинностями. Такимъ органомъ надзора можетъ быть только уѣздное земское собраніе, на разсмотрѣніе котораго поступаютъ жалобы, предварительно разсмотрѣнныя финансовой комиссіей уѣзднаго земства.

Если со многими положеніями проекта крестьянскихъ представителей и нельзя согласиться, то нельзя также не признать, что проектъ этотъ, по сравненію съ проектами Курляндской подготовительной комиссіи и Эстляндскаго дворянскаго комитета, имѣетъ свои преимущества, заключающіяся, какъ мы видѣли, въ отмѣнѣ принадлежности къ волостному обществу на основаніи одной приписки, въ присоединеніи мызныхъ земель къ волостному округу, безсословности волостного союза и въ освобожденіи должностныхъ лицъ волостного правленія отъ исполненія полицейскихъ функцій.

Нижеслѣдующія основныя положенія организаціи мелкой земской единицы въ Прибалтійскомъ краѣ составлены

мною отчасти на основанiи выводовъ, которые получились изъ критическаго разбора проекта крестьянскихъ представителей въ Особомъ Совѣщанiи при вр. Прибалтiйскомъ генералъ-губернаторѣ, отчасти же на основанiи отдѣльныхъ положенiй этого проекта или же проектовъ организацiи мелкой земской единицы, приложенныхъ ко 2-му выпуску сборника статей „Мелкая земская единица“. Болѣе детальная разработка проекта желательнаго строя мелкой земской единицы въ Прибалтiйскомъ краѣ не входитъ въ задачу настоящей статьи.

Основныя положенiя организацiи мелкой земской единицы въ Прибалтiйскомъ краѣ.

Общiя положенiя.

§ 1.

Мелкiя земскiя единицы образуются въ Лифляндской и Эстляндской губернiяхъ изъ территорiй приходовъ, въ Курляндской губернiи — изъ территорiй церковныхъ приходовъ, соотвѣтствующихъ по величинѣ Лифляндскимъ приходамъ.

Примѣчанiе. Въ Рижскомъ и Эзельскомъ уѣздахъ Лифляндской губернiи земскiя единицы образуются изъ двухъ приходовъ.

§ 2.

Въ территорiю мелкой земской единицы входятъ какъ крестьянскiя, такъ и мызныя и иныя земли разныхъ наименованiй.

Примѣчанiе 1. Измѣненiе установленной первоначально территорiи можетъ послѣдовать, по ходатайству одного или нѣсколькихъ приходскихъ земскихъ собранiй, съ разрѣшенiя уѣзднаго земскаго собранiя.

Примѣчанiе 2. Для удобнѣйшаго завѣдыванiя приходскими дѣлами приходское земское собранiе можетъ раздѣлить приходъ на округа, изъ коихъ каждый поручается надзору одного изъ членовъ приходской земской управы.

§ 3.

Проживающія постоянно на территоріи мелкой земской единицы лица составляютъ безсословный союзъ, съ правами юридическаго лица, для завѣдыванія своими общественными дѣлами на началахъ самоуправленія и самообложенія. Входящія въ составъ мелкой земской единицы лица вносятся приходскою земскою управою въ особый реестръ.

Примѣчаніе. Проживающими постоянно на территоріи мелкой земской единицы считаются лица, прожившія на ней не менѣе года и предполагающія и дальше остаться на ней.

§ 4.

Члены мелкой земской единицы обязаны участвовать въ платежѣ приходскихъ земскихъ сборовъ и повинностей и отправлять земскія по выбору должности.

§ 5.

Избранный на должность можетъ отказаться, если ему болѣе 60 лѣтъ отъ роду, или если онъ прослужилъ по выбору полный срокъ или одержимъ сильными тѣлесными недугами, или управляетъ опекой, и при необходимости частыхъ отлучекъ изъ предѣловъ мелкой единицы.

§ 6.

Вновь поселяющіяся на территорію мелкой земской единицы лица вносятся приходскою земскою управою въ земскій реестръ. Въ случаѣ уплаты ими земскихъ сборовъ по прежнему мѣсту жительства, они освобождаются отъ обложенія земскими сборами за текущій годъ.

§ 7.

Лица, переставшія имѣть постоянное мѣстожительство въ предѣлахъ территоріи мелкой земской единицы, исключаются изъ земскаго реестра.

§ 8.

Жалобы на неправильности при внесеніи въ земскій реестръ или исключеніи изъ него подаются приходской ревизіонной комиссіи, которая представляетъ жалобы со своимъ заключеніемъ на разсмотрѣніе приходскаго земскаго собранія и сообщаетъ уѣздной земской управѣ.

Органы приходскаго земства.

§ 9.

Органами приходскаго земства являются:

1) общій приходскій сходъ,

2) приходское земское собраніе,

3) приходская земская управа.

§ 10.

Органы приходскаго самоуправленія ведутъ пренія и дѣлопроизводство на томъ языкѣ, на которомъ говоритъ большинство населенія. Въ сношеніяхъ съ государственными учрежденіями, а равно въ сношеніяхъ со всякаго рода иными учрежденіями съ инымъ дѣлопроизводственнымъ языкомъ, употребляется государственный языкъ.

§ 11.

Общій приходскій сходъ является избирательнымъ органомъ приходскаго земства для выбора гласныхъ приходскаго земскаго собранія.

Примѣчаніе. Въ случаѣ многолюдности состава общаго приходскаго схода разрѣшается, съ утвержденія уѣзднаго земскаго собранія, произвести выборы по районамъ.

§ 12.

Члены приходскаго земства (лица, внесенныя въ земскій реестръ) пользуются на общемъ приходскомъ сходѣ прямымъ, равнымъ и тайнымъ избирательнымъ правомъ.

§ 13.

На общемъ приходскомъ сходѣ не участвуютъ и избирательнымъ правомъ не пользуются лица:

1) недостигшія 21-го лѣтняго возраста;

2) не состоящія въ россійскомъ подданствѣ;

3) состоящія на дѣйствительной военной службѣ;

4) члены полиціи и лица прокурорскаго надзора;

5) неуплатившія приходскихъ земскихъ сборовъ свыше годового склада;

6) состоящія подъ попечительствомъ;

7) призрѣваемыя приходскимъ земствомъ;

8) подвергшіяся по судебнымъ приговорамъ лишенію или ограниченію правъ, на срокъ такого лишенія или ограниченія, а равно осужденныя за проступки, предусмотрѣнные ст. 169—177 и 180^2 и 180^4 Уст. о наказ., въ теченіи 5 лѣтъ со дня отбыванія наказанія.

§ 14.

Списки лицъ, имѣющихъ право участвовать на общемъ приходскомъ сходѣ, составляются приходской земской управой не менѣе какъ за 3 мѣсяца до срока схода и вывѣшиваются на видномъ мѣстѣ въ помѣщеніи приходской и уѣздной управъ и предъявляются къ осмотру всѣхъ желающихъ.

§ 15.

Заявленія о неправильностяхъ въ спискахъ подаются въ приходскую земскую управу, которая за мѣсяцъ до схода замѣняетъ первоначальные списки исправленными. Жалобы на неправильныя дѣйствія приходской земской управы по исправленію списковъ приносятся черезъ приходскую ревизіонную комиссію уѣздной земской управѣ.

§ 16.

Общій приходскій сходъ происходитъ передъ началомъ каждаго трехлѣтія подъ предсѣдательствомъ предсѣдателя приходской земской управы или его замѣстителя и считается состоявшимся при наличности не менѣе $^1/_5$ части его состава. Въ случаѣ сходъ не состоится, назначается черезъ 30 дней новый сходъ, который считается состоявшимся при всякомъ числѣ прибывшихъ.

§ 17.

Общій приходскій сходъ выбираетъ изъ числа членовъ приходскаго общества, имѣющихъ право участія на общемъ приходскомъ сходѣ, достигшихъ 25-лѣтняго возраста и прожившихъ не менѣе одного года въ предѣлахъ мелкой земской единицы, гласныхъ приходскаго земскаго собранія и кандидатовъ къ нимъ на трехлѣтній срокъ по системѣ пропорціональныхъ выборовъ посредствомъ шаровъ.

§ 18.

На каждыя 5000 жителей мелкой земской единицы выбирается 40 гласныхъ приходскаго земскаго собранія съ

добавленіемъ по 3 гласныхъ на каждую слѣдующую тысячу, пока число гласныхъ не достигнетъ максимума въ 60 человѣкъ.

Примѣчаніе. Установленная норма можетъ быть измѣнена, по представленію приходскаго земскаго собранія, губернскимъ земскимъ собраніемъ.

Приходское земское собраніе.

§ 19.

Распорядительнымъ органомъ приходскаго земства является приходское земское собраніе, состоящее изъ выбранныхъ общимъ приходскимъ сходомъ на трехлѣтній срокъ земскихъ гласныхъ. Приходское земское собраніе само выбираетъ изъ своей среды на 3 года предсѣдателя и его замѣстителя.

§ 20.

Постановленія приходскаго земскаго собранія принимаются простымъ большинствомъ голосовъ наличнаго состава, причемъ при равенствѣ голосовъ голосъ предсѣдателя даетъ перевѣсъ.

§ 21.

Приходскія земскія собранія созываются по мѣрѣ надобности, но не менѣе 4 разъ въ годъ, по постановленію приходской земской управы или по требованію не менѣе $^1/_3$ земскихъ гласныхъ или по распоряженію уѣзной земской управы.

§ 22.

Засѣданія признаютяя законными при наличности не менѣе половины общаго состава. Засѣданія происходятъ публично.

§ 23.

Гласные за время участія ихъ въ земскихъ собраніяхъ получаютъ суточныя и прогонныя.

§ 24.

Закрытой баллотировкой разрѣшаются:

а) обязательно — назначеніе денежныхъ выдачъ, имѣющихъ личный характеръ, избраніе въ должности: предсѣдателя собраній и кандидата къ нему, предсѣдателя и чле-

новъ приходской управы и гласныхъ уѣзднаго земства, членовъ ревизіонной комиссіи и попечителей училищъ;

б) по заявленію не менѣе $^1/_3$ гласныхъ — всѣ вопросы.

§ 25.

Приходское земское собраніе

1) избираетъ:

а) предсѣдателя приходскаго земскаго собраніи и кандидата къ нему;

б) предсѣдателя и членовъ приходской земской управы;

в) гласныхъ уѣзднаго земскаго собранія и кандидатовъ къ нимъ;

г) ревизіонную комиссію для повѣрки дѣйствій и отчетности управы и другихъ исполнительныхъ органовъ приходскаго земства;

д) финансовую комиссію для завѣдыванія бюджетомъ и финансовыми вопросами приходскаго земства;

е) комиссію по рабочему вопросу (организація бюро для найма рабочихъ, разработка предположеній для урегулированія условій работы; образованіе примирительныхъ камеръ въ случаѣ возникновенія конфликтовъ между работодателями и рабочими; надзоръ за жилищными условіями рабочихъ; организація страхованія рабочихъ на случай болѣзни, инвалидности и старости, устройство пенсіонныхъ кассъ для вдовъ и сиротъ и т. д.)

ж) выбираетъ учителей, врачей, повивальныхъ бабокъ, фельдшеровъ и др. и опредѣляетъ, до производства выборовъ, размѣръ ихъ жалованія;

з) можетъ избирать въ помощь управѣ особыхъ лицъ или исполнительныя комиссіи для завѣдыванія отдѣльными отраслями земскаго хозяйства, а также сборщика податей;

и) можетъ избирать для предварительной разработки вопросовъ разнаго рода комиссіи;

2) разсматриваетъ и утверждаетъ:

а) смѣту расходовъ и доходовъ приходскаго земства, раскладку приходскихъ земскихъ сборовъ и смѣту натуральныхъ повинностей.

Примѣчаніе. Смѣта и раскладка сообщается въ копіяхъ органу надзора за законностью постановленій приходскаго земства и уѣздной земской управѣ.

б) инструкціи и правила, касающіяся веденія дѣла исполнительными органами приходскаго земства;

в) всякаго рода вопросы, касающіеся предметовъ вѣдомства приходскаго земства, по предложенію губернатора, губернской и уѣздной земскихъ управъ, приходской управы, комиссій и отдѣльныхъ гласныхъ;

3) составляетъ проекты обязательныхъ постановленій, вступающихъ въ силу по разсмотрѣніи ихъ уѣзднымъ земскимъ собраніемъ или уѣздной земской управой и по утвержденіи ихъ губернаторомъ;

4) возбуждаетъ передъ правительствомъ ходатайства о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ, съ доведеніемъ о томъ до свѣдѣнія уѣзднаго земства;

5) разсматриваетъ жалобы на дѣйствія приходской земской управы и комиссій приходскаго земства и дѣлаетъ представленія уѣздной земской управѣ объ устраненіи отъ должности членовъ приходской управы и комиссій въ случаѣ злоупотребленій или упущеній по службѣ;

6) принимаетъ постановленія по управленію принадлежащими приходскому земству учрежденіями, капиталами, землями и иными имуществами;

7) пріобрѣтаетъ и отчуждаетъ недвижимыя имущества и заключаетъ займы.

Приходская земская управа.

§ 26.

Приходская земская управа является исполнительнымъ органомъ приходскаго земскаго собранія, завѣдующимъ всѣмъ приходскимъ земскимъ хозяйствомъ. Она состоитъ изъ предсѣдателя и не менѣе 2 членовъ, избираемыхъ приходскимъ земскимъ собраніемъ на трехлѣтній срокъ изъ числа лицъ, пользующихся пассивнымъ правомъ выбора въ гласные приходскаго земскаго собранія; одинъ изъ членовъ, по избранію собранія, заступаетъ мѣсто предсѣдателя во время его отсутствія.

§ 27.

Размѣръ вознагражденія предсѣдателя и членовъ управы, равно число послѣднихъ, устанавливается приходскимъ земскимъ собраніемъ закрытой баллотировкой.

§ 28.

Постановленія приходской земской управы принимаются большинствомъ голосовъ; при равенствѣ голосовъ голосъ предсѣдателя даетъ перевѣсъ.

§ 29.

Предсѣдатель приходской земской управы по должности является гласнымъ уѣзднаго земскаго собранія.

§ 30.

Вѣдѣнію приходской земской управы подлежитъ:

а) завѣдываніе всѣми текущими дѣлами приходскаго земства и приведеніе въ исполненіе постановленій приходскаго земскаго собранія;

б) завѣдываніе приходскими учрежденіями, капиталами и имуществами и веденіе приходскаго хозяйства согласно смѣтѣ, наблюденіе за взысканіемъ приходскихъ сборовъ и недоимокъ и исполненіемъ повинностей;

в) регистрація членовъ приходскаго общества съ тѣмъ, чтобы реестръ о всѣхъ принадлежащихъ къ обществу лицахъ былъ открытъ для всѣхъ членовъ общества;

г) наемъ и увольненіе низшихъ служащихъ при учрежденіяхъ приходскаго земства, какъ-то: разсыльныхъ, почтарей, сторожей и т. д.;

д) принятіе, въ случаяхъ не терпящихъ отлагательства, мѣръ для борьбы съ заразою и наблюденіе за исполненіемъ обязательныхъ постановленій ветеринарныхъ и санитарныхъ, а равно касающихся другихъ отраслей земской дѣятельности;

ж) созывъ общаго приходскаго схода и приходскаго земскаго собранія и представленіе ему необходимыхъ докладовъ;

з) составленіе проекта приходо-расходной смѣты приходскаго земства по формѣ, утвержденной уѣднымъ земскимъ собраніемъ, и представленіе таковаго на обсужденіе приходскаго земскаго собранія;

е) представленіе на разсмотрѣніе приходскаго земскаго собранія отчета объ исполненіи смѣты, не позже слѣдующаго за отчетнымъ годомъ февраля мѣсяца.

§ 31.

Приходская земская управа представляетъ отзывы и всякаго рода свѣдѣнія по требованію уѣзднаго и губернскаго земствъ и завѣдуетъ, по соглашенію приходскаго земскаго собранія съ уѣзднымъ и губернскимъ земствами, учрежденіями сихъ земствъ.

§ 32.

Приходская земская управа исполняетъ порученія губернскаго и уѣзднаго земствъ. Возникающія на этой почвѣ пререканія разрѣшаются административными судами.

Кругъ вѣдомства приходскаго земства.

§ 33.

1) По народному образованію: наблюденіе за школьнымъ хозяйствомъ, за постройкой, ремонтомъ и санитарнымъ состояніемъ народныхъ школъ; завѣдываніе народными библіотеками и читальнями.

2) По продовольственному дѣлу и общественному призрѣнію: пріюты, богадѣльни, учрежденіе, въ случаѣ надобности, благотворительныхъ попечительствъ.

Примѣчаніе. На нужды общественнаго призрѣнія приходское земство получаетъ въ случаѣ надобности пособіе отъ уѣзднаго земства.

3) По народному здравію: приглашеніе врачей, ветеринаровъ, фельдшеровъ, акушерокъ, устройство больницъ и пріемныхъ покоевъ; санитарное дѣло: наблюденіе за питьевыми и проточными водами, канализація, жилищныя условія рабочихъ, борьба съ эпидеміями, содѣйствіе распространенію медицинскихъ и гигіеническихъ знаній и т. д.

4) Экономическія мѣропріятія: склады сельско-хозяйственныхъ орудій, сѣмянъ и удобрительныхъ туковъ; устройство опытныхъ и показательныхъ полей, пунктовъ для племенного скота, содѣйствіе сельско-хозяйственнымъ обществамъ и распространеніе сельско-хозяйственныхъ знаній; содѣйствіе организаціямъ мелкаго кредита и разнаго вида коопераціямъ; устройство базаровъ и ярмарокъ,

5) Общественное благоустройство: мѣстные пути сообщенія (проселочныя и приходскія дороги); страховое дѣло и мѣры безопасности отъ пожаровъ (устройство пожарныхъ снарядовъ и обозовъ).

6) Административное дѣло: слѣдить за измѣненіемъ цѣнности земель и другихъ недвижимыхъ имуществъ; регистрація торгово-промышленныхъ предпріятій; наблюденіе за поступленіемъ земскихъ сборовъ и исполненіемъ повинностей; организація взысканія недоимокъ земскихъ сборовъ.

Приходскіе земскіе сборы и повинности.

§ 34.

Бюджеты приходскихъ земствъ пополняются слѣдующими доходами:

1) отъ собственнаго имущества и собственныхъ предпріятій земства;

2) отъ пошлинъ за пользованіе учрежденіями приходскаго земства;

3) отъ реальнаго обложенія (земля, дома, торговля и промыслы) съ примѣненіемъ принципа эквивалентности услугъ (взносы — Beiträge, повышеніе или пониженіе обложенія — Mehr- oder Minderbelastung); при этомъ въ основу обложенія поземельной собственности положить общую (рыночную) стоимость ея;

4) отъ налоговъ на обращеніе, въ особенности отъ налоговъ на наслѣдства и незаслуженный приростъ въ цѣнности недвижимой собственности;

5) отъ подоходнаго обложенія, съ примѣненіемъ субъективныхъ элементовъ обложенія (Existenzminimum, прогрессія, декларація и т. д);

6) приходское земство имѣетъ право требовать исполненія натуральныхъ повинностей, которыя однако постановленіями приходскихъ земскихъ собраній могутъ быть переложены на деньги.

§ 35.

Приходскіе земскіе сборы и повинности регулируются издаваемымъ въ законодательномъ порядкѣ закономъ, въ основу котораго должны быть положены принципы закона

отъ 14 іюля 1893 года о коммунальномъ обложеніи въ Пруссіи.

§ 36.

При приходскомъ земствѣ учреждается финансовая комиссія для завѣдыванія бюджетомъ и финансовыми вопросами приходскаго земства.

§ 37.

Финансовая комиссія при приходскомъ земствѣ имѣетъ право требовать отъ правительственныхъ и общественныхъ учрежденій необходимыя свѣдѣнія для обложенія и приглашать въ свои засѣданія свѣдущихъ лицъ.

§ 38.

Обложеніе зданій крупныхъ фабрикъ и заводовъ и производящагося въ нихъ промысла, равнымъ образомъ крупныхъ торговыхъ предпріятій производится уѣзднымъ земствомъ, которое взимаемый налогъ распредѣляетъ между отдѣльными приходскими земствами пропорціонально высотѣ обложенія въ этихъ земствахъ другихъ объектовъ обложенія. Уѣздное земское собраніе устанавливаетъ, какія именно фабрики и заводы и торгово-промышленныя предпріятія подлежатъ обложенію въ уѣздномъ земствѣ.

§ 39.

Жалобы на неправильное обложеніе приходскими земскими сборами разсматриваются финансовой комиссіей уѣзднаго земства и поступаютъ на разрѣшеніе уѣзднаго земскаго собранія.

§ 40.

Надзоръ за финансовыми мѣропріятіями и бюджетомъ приходскихъ земствъ и цѣлесообразностью производимыхъ ими расходовъ, разсмотрѣніе приходо — расходныхъ смѣтъ и денежной отчетности приходскихъ земствъ, а также поступившихъ жалобъ на обложеніе сборами въ пользу сихъ земствъ — сосредоточивается въ финансовой комиссіи уѣзднаго земства.

Надзоръ надъ приходскимъ земствомъ.

§ 41.

Органомъ надзора за законностью мѣропріятій приходскаго земства является прокуратура, за цѣлесообразностью же — уѣздное земское собраніе.

§ 42.

Органы приходскаго земства дѣйствуютъ въ предѣлахъ ихъ круга вѣдомства самостоятельно и ихъ постановленія не требуютъ особаго утвержденія, за исключеніемъ дѣлъ касающихся:

а) измѣненія границъ приходскаго земства;

б) изданія обязательныхъ постановленій.

Постановленія объ измѣненіи границъ приходскаго земства представляются на утвержденіе уѣзднаго земскаго собранія; проекты же обязательныхъ постановленій разсматриваются уѣзднымъ земскимъ собраніемъ или, въ случаѣ спѣшности, уѣздной земской управой и утверждаются губернаторомъ.

§ 43.

Всѣ постановленія и смѣты приходскаго земскаго собранія сообщаются въ копіяхъ финансовой комиссіи уѣзднаго земства и, для контроля ихъ закономѣрности, прокуратурѣ. Этимъ же учрежденіямъ сообщается о выборахъ гласныхъ приходскаго земскаго собранія, предсѣдателя этого собранія и его замѣстителя, членовъ приходской земской управы, предсѣдателя ея и его замѣстителя.

§ 44.

Вопросы о закономѣрности постановленій приходскаго земскаго собранія разсматриваются учреждаемыми административными судами какъ на основаніи протестовъ прокуратуры, такъ и жалобъ частныхъ лицъ.

§ 45.

Вопросъ о цѣлесообразности постановленій приходскаго земскаго собранія, въ случаѣ обжалованія ихъ, разсматривается уѣзднымъ земскимъ собраніемъ. Въ случаѣ несогласія приходскаго земскаго собранія съ рѣшеніемъ уѣзднаго земскаго собранія, дѣло переносится въ губернское земское собраніе.

§ 46.

Дѣлопроизводство и отчетность приходской земской управы могутъ быть во всякое время ревизуемы какъ приходской, такъ и уѣздной ревизіонной комиссіей или отдѣльными ихъ членами, уполномоченными комиссіей. О результатахъ ревизіи комиссія доводитъ до свѣдѣнія приходскаго земскаго собранія и уѣздной земской управы.

§ 47.

Жалобы на дѣйствія приходской земской управы и комиссій приходскаго земства подаются въ 2-недѣльный срокъ приходской ревизіонной комиссіи, которая представляетъ жалобы со своимъ заключеніемъ на разсмотрѣніе приходскаго земскаго собранія и сообщаетъ уѣздной земской управѣ. Если жалобы на дѣйствія приходской земской управы и комиссій будутъ оставлены приходскимъ земскимъ собраніемъ безъ послѣдствій, то дѣло можетъ быть перенесено жалобщикомъ въ административный судъ.

§ 48.

Въ случаѣ злоупотребленій или упущеній по службѣ, предсѣдатель и члены приходской земской управы и комиссій приходскаго земства могутъ, по представленію приходскаго земскаго собранія, быть устранены отъ должности уѣздной земской управой одновременно съ возбужденіемъ вопроса о преданіи уголовному или дисциплинарному суду.

§ 49.

Уѣздная земская управа вправѣ временно, до разсмотрѣнія дѣла приходскимъ земскимъ собраніемъ, устранить отъ должности предсѣдателя и членовъ приходской земской управы и комиссій приходскаго земства.

Волостныя правленія.

§ 50.

На общемъ приходскомъ сходѣ производятся выборы членовъ волостныхъ правленій (волостного старшины и его помощниковъ) и волостного писаря. Выборы произво-

дятся отдѣльно по волостямъ проживающими на территоріи волости лицами, участвующими на общемъ приходскомъ сходѣ.

§ 51.

Выбранные члены волостныхъ правленій представляются приходской земской управой на утвержденіе губернскаго правленія.

§ 52.

Волостныя правленія въ качествѣ правительственныхъ учрежденій исполняютъ на территоріи волости возложенныя на нихъ обще-административныя обязанности, являясь въ то же время исполнительными органами высшихъ административныхъ учрежденій, и содержатся на обще-государственныя средства

§ 53.

Въ сферу дѣйствій волостныхъ правленій входитъ не только крестьянская, но и мызная и другихъ наименованій земля.

§ 54.

На общемъ приходскомъ сходѣ производятся также, указаннымъ въ § 50 способомъ, выборы полисменовъ и ихъ замѣстителей, исполняющихъ на территоріяхъ волостей полицейскія обязанности.

§ 55.

Полисмены и ихъ замѣстители утверждаются и устраняются отъ должности уѣзднымъ полицейскимъ управленіемъ.

§ 56.

Въ сферу дѣйствій полисменовъ и ихъ замѣстителей входитъ не только крестьянская земля, но и мызная и другихъ наименованій земля.

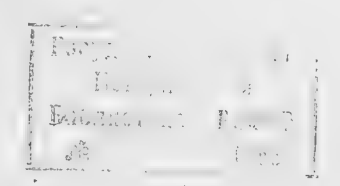
§ 57.

Полисмены и ихъ замѣстители содержатся на обще-государственныя средства.



Опечатки.

				Напечатано	Слѣдуетъ читать
Стр. 41,	строка	16	снизу	„шестой доли“	„шестой долей“
„ 72,	„	11	сверху	см. соотвѣтств. стр. первой ст. „О земскомъ проектѣ“	7 и 8
„ 90,	„	7	„	въ ими	ими въ
„ 90,	„	9	снизу	*отдѣльными*	болѣе крупными
„ 95,	„	3	„	1096	1896
„ 97,	„	5	сверху	37	§ 37
„ 143,	„	9	„	броже е ъ	броженіе въ
„ 161,	„	9	снизу	specialass-essments	special assessments
„ 177,	„	7	„	взиманіи	взиманія
„ 179,	„	10	сверху	обложеніяя вляется	обложенія является
„ 179,	„	17	„	читатели	читателя
„ 179,	„	20	„	икоммунальномъ	коммунальномъ
„ 187,	„	3	снизу	склада	оклада



Того же автора

Къ аграрному вопросу въ Лифляндіи

Рига 1907. Цѣна 75 коп.



13/II 07. 2M. 1.–

Цѣна 1 руб.

